



**“Una Propuesta para Reimaginar la
Seguridad Pública. Lecciones desde
Estados Unidos”**

Juan Zavala Gutiérrez

Índice

Contenido

Introducción.....	1
Justificación de la importancia del tema de investigación.	3
Objetivos de la investigación.	5
Planteamiento y delimitación del problema	7
Marco teórico y conceptual de referencia	10
Formulación de hipótesis.....	12
Prueba Empíricas o Cualitativas las Hipótesis.....	15
Capítulo 1. Marco conceptual.....	33
Capítulo 2. La travesía de 2006-2018	46
Capítulo 3. La Guardia Nacional	78
Capítulo 4. ¿Hacia dónde?	105
Nueva agenda de investigación	119
Bibliografía.....	124

Introducción.

La seguridad pública ha sido el gran fracaso del Estado mexicano durante el transcurso del siglo XXI. Desde finales del año 2006, cuando el presidente Felipe Calderón Hinojosa declaró el combate frontal contra el crimen organizado, no ha habido mejoras sustantivas en los sexenios subsecuentes. Así, entre muchos otros pendientes, la seguridad pública se ha convertido en la ¿gran deuda de todos los órdenes de gobierno con la ciudadanía.

Sin embargo, quiero precisar en este apartado que los alcances del presente estudio no es la elaboración de una nueva teoría acerca de la seguridad pública, ni de las formas en que podría ampliarse la extensión teórica del concepto. Es, más bien, un recuento de lo que ha ocurrido en la última década y media y algunas de las lecciones que podemos aprender de cómo se ha utilizado el apartado de la seguridad pública en Estados Unidos, así como aquellas lecciones que no debemos tomar en cuenta.

En ese sentido, lo que encontrará quien lea este documento es lo siguiente: en el capítulo 1 se abordará el problema de la militarización dentro del marco jurídico-constitucional del Estado mexicano y las diferencias de dicho concepto con el de la seguridad pública. Asimismo, se hará un estudio de las principales piezas teóricas y judiciales que permiten entender las diferencias entre la seguridad pública y seguridad nacional en Estados Unidos.

En el capítulo 2, se hizo un recorrido por los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, pasando por el debate que se dio en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia sobre la Ley de Seguridad Interior, legislación aprobada durante el último año de gobierno del presidente Peña Nieto y que detonó un debate profundo sobre los alcances de dicho concepto, así como de sus diferencias con la seguridad pública y la seguridad nacional. Eso resultó en la antesala de lo que

ocurrió a partir del cambio en la administración pública federal en 2018, con la llegada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

En el capítulo 3 se hará un breve recorrido por el debate acerca de la propuesta de la creación de la Guardia Nacional, así como de las principales posturas y señalamientos que se tuvieron alrededor de dicha institución cuando ésta se discutió en el Congreso de la Unión.

Finalmente, en el capítulo 4 se hará una revisión de lo planteado en los capítulos precedentes y, posteriormente, se enumerarán aquellos campos de donde pueden extraerse lecciones de Estados Unidos, particularmente aquellas centradas en el campo jurídico.

Método de investigación

El diseño de la investigación es de naturaleza no experimental, descriptiva y observacional, es decir, se han identificado y descrito los principales elementos y características de las medidas tomadas por el estado mexicano en materia de seguridad en los últimos años, para lo cual se utilizó información y estadísticas de dominio público sobre el tema principal.

La actividad se centra en el uso de fuentes bibliográficas y hemerográficas, así como referencias documentales como informes y evaluaciones sobre el tema de la seguridad pública y de la discusión en el legislativo orientada a la integración de estrategias y un marco jurídico acorde con a la atención al problema de seguridad pública.

Las referencias utilizadas se encuentran adecuadamente registradas en el aparato crítico y la bibliografía que acompaña al reporte escrito.

Asimismo, en cuanto al diseño de la investigación se encuentra el haber sido de carácter retrospectivo y transversal, dado que se preparó con información obtenida con anterioridad al proyecto y con fines ajenos al trabajo de investigación, así como se miden las variables una sola vez y en un momento determinado.

Justificación de la importancia del tema de investigación.

México lleva más de una década sin poder resolver el enorme problema de la seguridad pública. No es una exageración aseverar que el Estado mexicano ha fracasado para diagnosticar, entender y mejorar la calidad de la seguridad pública en el país.

A diferencia de muchos otros problemas que vive la nación, este ha causado la pérdida de decenas de miles de vidas. La cantidad (e incluso el nivel) de la violencia se asemeja solamente a la de aquellos países que viven guerras o procesos internos de revolución o guerra civil. Sin embargo, dado que no hemos nombrado a la violencia interna como un proceso formal de “guerra” o conflicto bélico, hemos, como país, normalizado el horror que ocurre todos los días en México.

Los gobiernos de la República electos desde 2006 han tenido una falla profunda para innovar en soluciones respecto de la seguridad pública en el país. Esa falla se ha replicado también (aunque no es la materia del presente estudio) en los gobiernos estatales y municipales. Esta falla para innovar e imaginar nuevas soluciones ha contribuido a la percepción entre los gobernantes –e incluso la mayoría de los electores- que la única solución efectiva para combatir al crimen organizado es mediante el uso de las Fuerzas Armadas.

La tendencia desde hace quince años no ha hecho sino consolidarse. Aunque muchos pensaban que en 2018 se había votado por un nuevo modelo para contribuir a la mejora de la seguridad pública, el actual presidente de la República no ha hecho sino fortalecer el proceso de militarización, tanto en los hechos como en la legislación nacional, comenzando por la propia Constitución federal.

Y, sin embargo, la tendencia en términos de homicidios no se ha modificado: la violencia sigue escalando, el crimen organizado continúa interviniendo en procesos electorales, controlando gobiernos locales y decidiendo el destino de vida de miles de mexicanos, que no cuentan con el amparo de las fuerzas de seguridad mexicanas. Tan solo en los dos primeros años de este gobierno, se han cometido

más de 72,000 homicidios de los cuales, el 75 por ciento fue vinculado con el crimen organizado¹.

Para revertir esa tendencia, no puede pensarse que la forma es continuar con el modelo actual. Se necesita innovar y repensar la manera en que el Estado puede intervenir para contribuir a la tranquilidad de los ciudadanos y garantizar el derecho más relevante de todos: la vida; se necesita acudir a otras experiencias en el mundo para poder entender qué ha funcionado y qué ha fracasado; se requiere pensar fuera de las categorías tradicionales para poder atender un problema que si de algo ha carecido es de un entendimiento complejo.

Para dicha finalidad, la de innovar y encontrar maneras distintas de pensar el modelo de seguridad en México, es necesario recurrir a la experiencia internacional y también partir de la evidencia actual con la que contamos en el país para justificar que es necesario un cambio de rumbo en la materia.

El presente trabajo tiene la finalidad de contribuir a pensar en formas distintas de imaginar la institucionalidad en materia de seguridad a fin de ofrecer soluciones que sean de utilidad para mejorar la calidad de la seguridad pública en el país. La cantidad de muertes y víctimas de los últimos años nos imponen la obligación de repensar y volver a imaginar, con urgencia, la seguridad de México.

¹ Forbes Staff, (2020). *Homicidios en México alcanzarían récord en 2020 pese al confinamiento, prevé gobierno*. Forbes. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/noticias-homicidios-mexico-nuevo-record-2020-pese-confinamiento-preve-gobierno/>

Objetivos de la investigación.

A pesar de que la investigación pretende responder distintas interrogantes, debido a que se trata de un problema con muchas aristas y posibilidades para su resolución, el principal objetivo es contestar la pregunta: ¿de qué manera puede reformarse el marco constitucional y legal mexicano en las disposiciones ligadas con la seguridad pública para que las instituciones en dicha materia (entendidas en el sentido amplio) puedan contribuir a la seguridad y tranquilidad de las y los mexicanos?

Con esto, el estudio que se presenta buscará aportar en la consecución de:

Objetivos particulares

- Identificar el estado actual en el que se encuentra constitucional, legal e institucionalmente el problema de la seguridad pública y nacional en México.
- Presentar cuál es el estatus actual de la jurisprudencia constitucional, así como convencional sobre lo que debe entenderse por seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional y los alcances de dichos conceptos constitucionales;
- Explicar cuáles han sido las razones, tanto subyacentes como explícitas, que han hecho que los gobiernos de la República mexicana electos desde 2006 y hasta la fecha hayan tomado las decisiones constitucionales y legales en la materia de la seguridad pública y seguridad nacional.
- Explicar el marco constitucional y legal de Estados Unidos en lo que se refiere a la ejecución de políticas públicas y la separación entre los cuerpos de policía civil y las fuerzas armadas. Sobre todo, detallar los precedentes que han marcado la relación funcional entre policías y militares.
- Describir las áreas donde el marco constitucional y legal mexicano podría tomar en cuenta algunos factores del modelo de seguridad estadounidense para reformarse y dirigirse en esa dirección.

- Presentar un planteamiento de las fallas en la respuesta a la problemática de la seguridad pública por parte del Estado mexicano.
- Señalar las fallas de la legislación vigente mexicana en su inclusión (o falta de) de las autoridades militares, así como de otros instrumentos propios de la disciplina de la seguridad nacional para poder auxiliar a las civiles.
- Presentar las formas en que en Estados Unidos ha comprendido que debe darse la relación entre autoridades militares y civiles cuando se trata de enfrentar el problema de la seguridad pública.
- Mostrar el estado del debate actual que se tiene sobre el papel que deben jugar las fuerzas armadas en países democráticos cuando se trata de auxiliar a la fuerza civil en el combate de fenómenos de seguridad pública.
- Establecer las formas en que las fuerzas armadas mexicanas podrían participar en la ayuda a las corporaciones de seguridad pública, particularmente en fenómenos tan complejos como ciberseguridad, auxilio en las fronteras y convenios de tecnología.
- Elaborar una propuesta para mejorar, desde la perspectiva de la gobernabilidad y la seguridad nacional, el sistema de seguridad pública mexicano, con base en reformas a distintos ordenamientos jurídicos.

Planteamiento y delimitación del problema

Desde 2006, la seguridad en México ha sido uno de los problemas más complejos a resolver. Ha sido también, como se mencionó en la Introducción, el fracaso más grande del Estado mexicano. Previo a ese año, parecía (esa es la percepción general) que México se estaba convirtiendo en un país seguro, con homicidios a la baja y una relativa tranquilidad de la población en general.

Los datos con los que se cuenta afirman otra cosa. A partir de 2005, la violencia comenzaba a acelerarse, particularmente en algunas zonas del país. Dos fenómenos contribuyeron a esta aceleración: el aumento en el consumo de drogas prohibidas en México y la entrada en vigor de una permisión que había estado prohibida durante años: la posibilidad de comprar rifles de asalto en aquellas entidades federativas de Estados Unidos donde la venta de armas estuviera permitida.

El primer fenómeno permitió que los cárteles de la droga tuvieran mayor poder adquisitivo; el segundo que con ese poder tuvieran acceso a armas de asalto, lo cual eleva los niveles de violencia por permitirle a los cárteles contar con un mayor poder de amenaza y de coerción sobre la población en general, frente a los grupos rivales y ante las autoridades de gobierno.

La lucha contra el crimen organizado declarada por Felipe Calderón en 2006 desde Michoacán no disminuyó los niveles de violencia en el país. Es más, desde ese año aumentaron. La discusión académica todavía no acaba de resolver la pregunta de si la intervención estatal aumentó los niveles de violencia de manera causal o si únicamente hubo una correlación.

Otra novedad desde aquel año es que se optó por recurrir a las Fuerzas Armadas de manera primordial para combatir al crimen organizado. Esa tendencia no se ha revertido: el presidente Enrique Peña Nieto no fortaleció la consolidación de la Policía Federal y dependió todavía más de las Fuerzas Armadas. Con el presidente López Obrador no solo no se revirtió esa tendencia, sino que se fortaleció. Bajo su

Presidencia, las facultades y actividades del Ejército mexicano han aumentado y lo que inició como un esfuerzo híbrido (militar y civil) por atender el problema de la seguridad pública con la Guardia Nacional, ha ido consolidándose como un proyecto más en favor de las Fuerzas Armadas.

Desde hace quince años, la violencia continúa escalando, cada año más intensamente que el anterior. Cada nuevo gobierno parece incapaz de pensar e imaginar nuevas formas de mejorar la seguridad pública. Y, con ello, los incentivos se han alineado para que lo más sencillo sea recurrir a las Fuerzas Armadas en vez de apostar por un modelo civil para contribuir al mejoramiento de la seguridad en el país.

Preguntas de investigación

Por ello, las preguntas que se hace el presente estudio y que buscan delimitar el problema a resolver, son:

- ¿Cuál es la crítica al sistema constitucional, legal y reglamentario actual respecto de las respuestas gubernamentales al problema de la seguridad pública en la última década y media?
- ¿Qué precedentes de Estados Unidos pueden contribuir a entender con mayor claridad la problemática de la seguridad pública y nacional en la relación Fuerzas Armadas-corporaciones civiles?
- ¿Qué ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los conceptos de seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional, así como del uso del Ejército y las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado?
- ¿Qué reformas legislativas deberían llevarse a cabo para eliminar las trabas institucionales que hoy impiden a los distintos cuerpos de seguridad contribuir a resolver una problemática como la que vive el país?

- ¿Cuáles son las críticas que se han formulado desde la academia y los tribunales a que instituciones castrenses participen en procesos donde la autoridad civil debe tener primacía?
- ¿Cómo se deben enfrentar dichas críticas a través del proceso de reforma legislativa?

Esa es la delimitación del problema a resolver y que guiará el desarrollo del estudio.

Marco teórico y conceptual de referencia

Uno de los motivos centrales por los que decidí estudiar la maestría en Derecho de la Seguridad Nacional en la Universidad de Georgetown era mi convicción de que el problema de la seguridad en general -sin las etiquetas de pública, interior o nacional- no había sido tomado con suficiente seriedad. Que el debate estaba altamente ideologizado o partidizado y no era tomado con la profundidad y atención al detalle debida.

Mi percepción durante la maestría solamente confirmó mi convicción. En las clases que tomé y las lecturas que ahí se discutían había un alejamiento de las discusiones ideológicas y una mucho mayor aproximación a los detalles de política pública. Se respondían preguntas como: ¿cuáles son las ventajas de un modelo centralizado de seguridad frente a uno más federal?, ¿cuáles son las ventajas comparativas y los riesgos de involucrar a las fuerzas armadas en el combate a delitos que usualmente competen a la autoridad civil?, ¿cuáles son casos exitosos de convenios entre autoridades civiles y militares?, ¿qué límites deben establecerse en los tribunales?, ¿qué rol deben jugar los militares en fenómenos transfronterizos como la migración y el crimen organizado?

Lo que resultó evidente fue que en México tenemos un marco poco realista. Por un lado, un marco constitucional y legal que poco tiene que ver con lo que ocurre en la realidad (esto es más bien culpa de las autoridades que no hacen que se cumpla, no al revés). Por otro: un enfoque poco actualizado sobre los complejos fenómenos que afectan a la seguridad pública en el país.

Otra cuestión que resultó evidente: a diferencia de otros campos de las políticas públicas, el problema con el de la seguridad es que existen muy distintos ejemplos de éxito. Más allá de esto, existen distintas definiciones de lo que resulta *exitoso* en una política pública. Porque hay numerosos casos donde un enfoque militarista, centralizado y autoritario (Rusia, China, Chile en los años ochenta y El Salvador más recientemente, entre muchos otros) implica una fuerte reducción en el número de

homicidios y la baja de distintos delitos, por lo que la seguridad pública mejora sustantivamente. ¿Ese enfoque puede celebrarse como exitoso dentro de una democracia constitucional?

Por otra parte, muchos países —y esto ha ocurrido más frecuentemente en Occidente—han llegado a ese éxito con modelos civiles, federales y con un mayor enfoque preventivo. En general, sin embargo, eso ha ocurrido en países con mayor estabilidad social y política y ha tomado más décadas en términos de construcción de capacidades policiales.

Por lo que el debate teórico no es menor. Implica, desde luego, definir qué es un modelo exitoso de política pública y qué elementos de valor (principios y valores) se persiguen. Porque, aunque la seguridad es un fin en sí mismo, constituye también un medio para poder hacer efectivos otros derechos (la libertad, la movilidad, el derecho a la ciudad, el derecho al trabajo, entre otros).

En ese sentido, se parte del principio liberal que hay seguridad pública cuando también se permite la convivencia de otros principios y derechos constitucionales, no cuando estos son anulados en nombre de la seguridad pública, como ocurre en modelos autoritarios.

Así, y como se verá de manera más clara en el capítulo 1, una verdadera seguridad pública en el marco de una democracia constitucional es efectiva cuando se respetan los principios de legalidad, el *rule of law*, la libertad de asociación y participación, así como cuando se garantiza la libertad de prensa.

Desde ese enfoque es que se construyen las premisas del estudio y desde donde se pretende importar lecciones que funcionen para mejorar la calidad de la seguridad pública y contribuir a garantizar la gobernabilidad en el país. Ese es el marco teórico rector del presente estudio.

Formulación de hipótesis

La violencia ha sido un largo problema que ha ido incrementándose en México que representa una amenaza real a individuos, comunidades, negocios y a la gobernabilidad. Sin embargo, no es sorpresa que hayamos llegado a este escenario; la falta de un debate serio y profundo a nivel nacional sobre el problema de la seguridad pública ha permitido que se perpetúe el fracaso del Estado mexicano en esta materia. Por lo tanto, la hipótesis del siguiente estudio es:

La inmediatez y urgencia por implementar la estrategia del gobierno mexicano para reducir la violencia, sustentada en el uso de la fuerza y la actividad policiaca para la persecución del delito, ha sufrido de la omisión de los cambios necesarios al marco normativo e institucional que den certeza, coordinación y orientación a la participación de los distintos cuerpos de seguridad del estado mexicano, lo que ha provocado que se siga profundizando en la estrategia de militarización de manera inercial en los últimos sexenios, siendo esta la causante principal del aumento de violencia en el país.

Hipótesis secundaria

Con el fin de impactar en la percepción de seguridad en la ciudadanía, la autoridad gubernamental se concentra en medidas cautelares, creación de instituciones y promoción de resultados de alto impacto; sin embargo, si no existen cambios profundos en el marco normativo ni en la forma en que se administra la justicia y se aplica la ley, por lo que en consecuencia se profundiza la dificultad para la aplicación de la ley y los esfuerzos de los cuerpos de seguridad se diluyen en la falta de resultados.

Estas hipótesis se generan a partir de las siguientes proposiciones:

- Dado el costo político que ha tenido la inseguridad en el país, los gobiernos federales de los últimos quince años han preferido no abrir el debate de la inseguridad y más bien decidir a puerta cerrada la estrategia.
- Las inercias políticas y sociales son siempre poderosas y requieren un mayor esfuerzo para pensar fuera de ellas. La militarización ha sido la inercia política de nuestro tiempo;
- Las posiciones contra el proceso de militarización, no es una posición política popular, por lo que, mayoritariamente, los actores políticos no tienen los incentivos para hablar en contra de ella.
- No tenemos instituciones encargadas de vigilar los esfuerzos en materia de seguridad. Contamos con instituciones con capacidad de contar delitos y fallecimientos, pero no para evaluar los resultados de la política pública en esta rama, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con el combate a la pobreza y el CONEVAL. De contar con un órgano con esta misión institucional, se abriría con mayor facilidad la posibilidad del debate.

Por otra parte, es evidente que no nos hemos acercado a examinar la experiencia en otros países y en distintas materias como prevención del delito, impartición de justicia, capacidades investigativas de las fiscalías, convenios en materia de tecnología y compartición de armamento, entre otros. Parte de este “asilamiento” proviene de una tradición intelectual mexicana que ha descrito acertadamente Jorge G. Castañeda,² y que considera cada fenómeno exclusivamente mexicano, cuando una inmensa mayoría de nuestros problemas comparten características con el resto del mundo. Este aislamiento intelectual del resto del mundo, en materia de seguridad, nos ha alejado de experiencias exitosas que nos ayudarían a repensar nuestras políticas y modelos.

Finalmente, la ausencia de políticas públicas para reducir los delitos que más afectan a la sociedad ha afectado la gobernabilidad en el país y, con ello, la

² Jorge G. Castañeda, (2011). *Mañana o pasado: El misterio de los mexicanos*, Aguilar. México.

calidad de la democracia mexicana. Por eso, resulta absolutamente indispensable encontrar rutas, métodos y políticas que contribuyan a reducir los delitos en el país: porque de ello depende la calidad democrática.

Prueba Empíricas o Cualitativas las Hipótesis.

HIPÓTESIS PRINCIPAL:

La inmediatez y urgencia por implementar la estrategia del gobierno mexicano para reducir la violencia, sustentada en el uso de la fuerza y la actividad policiaca para la persecución del delito, ha sufrido de la omisión de los cambios necesarios al marco normativo e institucional que den certeza, coordinación y orientación a la participación de los distintos cuerpos de seguridad del estado mexicano, lo que ha provocado que se siga profundizando en la estrategia de militarización de manera inercial en los últimos sexenios, siendo esta la causante principal del aumento de violencia en el país.

Para comprobar la hipótesis central que guía esta investigación se desarrolló en primer lugar, un marco teórico y conceptual dentro del marco jurídico-constitucional del Estado mexicano y las diferencias de dicho concepto con el de la seguridad pública. Asimismo, se hará un estudio de las principales piezas teóricas y judiciales que permiten entender las diferencias entre la seguridad pública y seguridad nacional en Estados Unidos. Esta reflexión se presenta en el Capítulo I se ocupa de centrar la discusión en el tema del análisis del marco jurídico que atiende el tema de la inseguridad.

Para complementar el marco teórico expuesto en el anterior capítulo, en el Capítulo II se lleva a cabo el análisis del se hará un recorrido por los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, pasando por el debate que se dio en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia sobre la Ley de Seguridad Interior, legislación aprobada durante el último año de gobierno del presidente Peña Nieto y que detonó un debate profundo sobre los alcances de dicho concepto, así como de sus diferencias con la seguridad pública y la seguridad nacional.

Con la información examinada en los tres primeros capítulos, se soporta la formulación de la hipótesis central del presente estudio, la cual es corroborada con la información obtenida para el tercer y cuarto capítulo donde se detalla la manera

unilateral que se ha conformado la lucha contra la inseguridad y se ha omitido deliberadamente la inclusión de otras perspectivas. Por lo que se comprueba que el marco normativo e institucional existente adolece de mecanismos efectivos para atender el carácter multifacético del origen de la violencia

La inmediatez y urgencia por implementar la estrategia del gobierno mexicano para reducir la violencia, sustentada en el uso de la fuerza y la actividad policiaca para la persecución el delito, ha sufrido de la omisión de los cambios necesarios al marco normativo e institucional que den certeza, coordinación y orientación a la participación de los distintos cuerpos de seguridad del estado mexicano, lo que ha provocado que se siga profundizando en la estrategia de militarización de manera inercial en los últimos sexenios, siendo esta la causante principal del aumento de violencia en el país.

La hipótesis se corrobora mediante argumentación sustentada en un análisis cuidadoso de literatura especializada sobre el tema. Esto es posible porque la hipótesis es específica, así como de la revisión de numerosos documentos sobre la experiencia en los Estados Unidos, encuentros y coloquios entre gobiernos y organizaciones, que enfatizan que lejos de estar en marcha y estable, la incorporación del enfoque hacia una militarización para reducir la inseguridad pública es un proceso delicado y dependiente de factores contextuales como es el marco jurídico e institucional.

Para comprobar la hipótesis central que guío esta investigación se desarrolló en primer lugar el marco conceptual necesario para identificar aquellos rasgos que definen lo que identificamos como seguridad pública y su relación con los niveles de legitimidad del estado, en los siguientes capítulos se desarrolla el marco teórico-histórico, en donde identificamos los agentes que interactúan en el deterioro de los niveles de seguridad, y que de ese modo son responsables de la transmisión de determinados contenidos que inciden en la legitimidad social de la estrategia

instrumentada por el estado, entendiendo a esta como el conjunto de actos y pensamiento sobre la relevancia del acto político. Lo anterior tiene significado respecto a la necesidad de identificar aquellas acciones políticas necesarias para determinar un marco jurídico pertinente y socialmente compartidas, logrando fortalecer la estrategia y la forma en que se está atendiendo el problema de la inseguridad, como son la creación de organismos y la detección de personajes relevantes del crimen organizado, que sin embargo no tienen efectos permanentes en los niveles de seguridad; por otra parte, los grupos criminales al identificar que el escenario de la lucha contra la autoridad se encuentra en los medios y la imagen pública, participa con acciones contundentes de mayor impacto mediático que afectan el grado de legitimidad del estado.

Ya con este contexto fue posible dimensionar la relevancia que tiene el definir acciones específicas en materia del marco normativo en la problemática de inseguridad de forma consensuada en los órganos legislativos, con efecto directo en los márgenes de impunidad, trastocar la relación de protección e infiltración de los cuerpos policiacos de seguridad por el crimen organizado, un marco mínimo de conducción ética y responsabilidad social de estos cuerpos, entre otros; sin embargo poco se avanzó, y más bien se insiste respecto a un tipo de estrategia que trata de incidir en la percepción del grado de seguridad y por lo tanto de la legitimidad, con resultados escasos y reiteradas fricciones entre las agencias gubernamentales involucradas, por lo tanto se comprueba la hipótesis que nos ocupa.

Ya en la segunda parte de este trabajo, se desarrolló el análisis de las estrategias del gobierno mexicano para legitimar la forma en que se ha ido construyendo un acercamiento institucional y normativo para atender la demanda ciudadana. En este sentido hemos podido constatar que la sociedad sigue sufriendo los errores y omisiones de la autoridad, esto permitió identificar momentos históricos que han definido los causes normativos por los que se trata de responder a la situación de inseguridad, que a su vez permiten identificar pautas específicas resultado de esta situación, y por lo tanto su relevancia para el desarrollo del sistema político mexicano y su legitimidad, confirmándose de esta forma la hipótesis general.

Se reconoce que estas omisiones en la construcción de un andamiaje normativo no han facilitado la reducción de los delitos, ya que no se observan resultados de las medidas punitivas y todos los días se manifiesta la descoordinación y el grado de impunidad del que se beneficia la delincuencia.

En este sentido, se distingue la relevancia a la vigilancia y examen de la ciudadanía respecto a las necesidad de un marco institucional más efectivo, desde esta perspectiva parece ser que esta situación le complica aún más las cosas al estado, ya que la inconformidad se traslada hasta el fundamento mismo de su legitimidad que son las elecciones, donde se llama abiertamente a la abstención, y en casos más graves a asumir las tareas de seguridad pública e impartición de justicia que es responsabilidad exclusiva, por lo que reconoceríamos como una afectación grave a la legitimidad del estado la falta de resultados en materia de seguridad, lo cierto es que la situación no puede ser adsorbida solo a través de una estrategia de mayor militarización, ya que también esta responde a intereses económicos y políticos particulares.

Asimismo en este trabajo, se analizó la eficacia de los medios que ha utilizado el estado para el combate a la inseguridad como es la creación de la Guardia Nacional, reconociendo que los buenos propósitos no se han visto reflejados en un cambio en la situación de inseguridad que vive el país, sobre todo en los estados de Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, estado de México, entre otros; aun con la apertura democrática de la última década la situación de los cuerpos de seguridad y la administración de la justicia tiene graves rezagos, también es cierto, que en se han tenido algunos éxitos, que son utilizados de inmediato para justificar el avance, sin embargo la mayor de las ocasiones han mostrado un alto grado de inmediatez, insistiendo al manejo punitivo de la lucha, despreciando la eficacia que las acciones deben contener.

Lo anterior confirma la necesidad de desarrollar instrumentos y políticas tendientes a promover que los medios con los que cuenta el estado reporten efectivamente los logros de forma que se pueda evaluar por la sociedad de forma más efectiva, promoviendo el fortalecimiento de los valores de la participación ciudadana, la

democracia, el fomento de una cultura cívica en la población. Confirmándose así la segunda parte de la hipótesis planteada.

De esta forma, consideramos que la hipótesis planteada es correcta quedando demostrado en el desarrollo del trabajo de investigación documental:

Para ello pasamos por una primera aproximación en el capítulo 1, al identificar los elementos constituyentes del sistema y marco normativo de la seguridad pública nacional para su análisis posterior relativo a su fragilidad y los elementos perniciosos representan ante omisiones y contradicciones evidentes entre los diversos ordenamientos, en particular a aquellos referidos a la administración de la justicia, por su impacto en la legitimidad de los gobiernos que emanan de ellos.

La inmediatez y urgencia por implementar la estrategia del gobierno mexicano para reducir la violencia, sustentada en el uso de la fuerza y la actividad policiaca para la persecución el delito, ha sufrido de la omisión de los cambios necesarios al marco normativo e institucional que den certeza, coordinación y orientación a la participación de los distintos cuerpos de seguridad del estado mexicano, lo que ha provocado que se siga profundizando en la estrategia de militarización de manera inercial en los últimos sexenios, siendo esta la causante principal del aumento de violencia en el país.

Esta hipótesis se ha identificado que es cierta, ya que si bien, la campaña sustentada en la militarización y el uso de las fuerza como principio único, han tenido una presencia relevante intentando mediar la percepción de la importancia y sentido de la seguridad en la ciudadanía, también se observa que un impacto negativo cuando el crimen organizado actúa con acciones más violentas y escandalosas, respondieron a intereses políticos que inciden precisamente en que la batalla está perdida y acercándose a la percepción de una guerra donde se juega la soberanía del estado con medios violentos en términos de fuerzas iguales, y no desde una perspectiva de Estado; dicha situación pone de manifiesto la necesidad de

desarticular las estructuras de corrupción, protección e impunidad que la propia estructura de seguridad provee a favor de la operación de estos grupos; tal como se ha analizado la fuerza que manifiestan estas organizaciones, responsables del ambiente de zozobra, se explica por la complicidad de las autoridades ministeriales y policial.

Por lo tanto, queda por establecido, en los resultados de la presente investigación, que sin la construcción de un marco normativo integral y consensuado entre las diferentes fuerzas políticas, el impacto positivo de algunas medidas se diluye ante la presencia creciente de situaciones de violencia e inseguridad que se levantan como los principales cuestionadores sobre la eficacia y capacidad de las instituciones gubernamentales.

En este sentido, el desarrollo democrático, exige grados mínimos de consenso para el sostén de la políticas públicas, cuando la legitimidad del estado se ve limitada, aun por la percepción pública, debe venir acompañado con un mayor compromiso en el fomento de la participación ciudadana y la cultura de la legalidad en sus contenidos, por lo que el problema de la baja aportación de las autoridades encargadas del gobierno nacional a la valoración de la legalidad sigue existiendo, y la nota roja que evidencia los vacíos de la autoridad y la utilización de esta dinámica por los grupos de delincuentes afectan el grado de legitimidad de la acción pública, si no se enfrenta con medidas contundentes que afecten la capacidad organizativa y operativa de las organizaciones criminales.

Finalmente, con respecto a nuestra hipótesis secundaria 2:

La experiencia reciente de México indica que la legitimidad ha sido trastocada por los niveles de inseguridad, se ha observado que la sociedad civil y las organizaciones gubernamentales refutan cotidianamente la política de seguridad del estado, esto nos conduce a pensar que es necesario brindar esta legitimidad con la integración de un marco institucional y normativo altamente consensuado y con apoyo popular, la ausencia de estas acciones han afectado

negativamente la autoridad del estado en áreas crecientes de la vida pública y zonas del país, por lo que la crisis de legitimidad del estado es difícilmente reversible afectando la sustentabilidad del sistema social completo.

Para comprobar esta hipótesis se revisó en los capítulos 3 y 4, tanto la estrategia de combate a la inseguridad desplegado por el gobierno mexicano, identificando sus orígenes, así como sus efectos más negativos en los márgenes de gobernabilidad que han llevado que en ocasiones sean las propias comunidades quienes tiendan a organizarse para combatir las organizaciones criminales que operan en su territorio, dando lugar a circunstancias de franca lucha civil que cuestionan aún más la autoridad estatal, como ejemplo se encuentran el surgimiento en los estados de Michoacán y Guerrero de las llamadas autodefensas, que representan todo un reto a la rectoría del estado como monopolio en el uso legítimo de la fuerza.

La lucha armada entre los grupos surgidos de este modo forma parte de una lógica de poder que busca recuperar los espacios que le han sido arrebatados al estado, y donde nuevos grupos legitimados por el uso de las armas, asumen el papel de la autoridad; la relevancia de esas conclusiones son de primer orden, ya que a partir de considerar el grado de penetración que tienen estas situaciones en la forma de organización comunitaria, resulta indispensable el insistir sobre la necesidad de que las acciones del estado tengan un alcance en múltiples materias: educación, salud, justicia, protección civil, reconstruyendo el tejido social.

De esta manera, la hipótesis se comprueba al observa que los problemas de seguridad agravados por las limitaciones de la estrategia utilizada, ha ido mermando las estructuras sociales básicas en amplias regiones, afectando gravemente la estructura social, económica y política, significando un costo social enorme y la percepción de un estado fallido. La solución no puede ser otra más que la implementación de acciones que impacten de forma multifactorial a los problemas, reconociendo con la mayor objetividad posible la naturaleza de los problemas, con

una cobertura incluyente, participando de esta manera que la población vaya haciendo suyas las aspiraciones democráticas y de la legalidad, fomentando su participación en la renovación de las cuestiones políticas de nuestro país y fomentando la cultura política.

Objetivo General	Objetivos específicos	Preguntas	Hipótesis principal	Desarrollo
<p><i>Contestar la pregunta: ¿de qué manera puede reformarse el marco constitucional y legal mexicano en las disposiciones ligadas con la seguridad pública para que las instituciones en dicha materia (entendidas en el sentido amplio) puedan contribuir a la seguridad y tranquilidad de las y los mexicanos?</i></p>	<p><i>- Identificar el estado actual en el que se encuentra constitucional, legal e institucionalmente el problema de la seguridad pública y nacional en México.</i></p> <p><i>- Presentar cuál es el estatus actual de la jurisprudencia constitucional, así como convencional sobre lo que debe entenderse por seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional y los alcances de dichos conceptos constitucionales;</i></p>	<p><i>- ¿Cuál es la crítica al sistema constitucional, legal y reglamentario actual respecto de las respuestas gubernamentales al problema de la seguridad pública en la última década y media?</i></p> <p><i>- ¿Qué precedentes de Estados Unidos pueden contribuir a entender con mayor claridad la problemática de la seguridad pública y nacional en la relación Fuerzas Armadas-corporaciones civiles?</i></p>	<p>La inmediatez y urgencia por implementar la estrategia del gobierno mexicano para reducir la violencia, sustentada en el uso de la fuerza y la actividad policiaca para la persecución del delito, ha sufrido de la omisión de los cambios necesarios al marco normativo e institucional que den certeza, coordinación y orientación a la participación de los distintos cuerpos de seguridad del estado mexicano, lo que ha provocado que</p>	<p>Capítulo 1. Marco conceptual.</p> <p>Capítulo 2. La travesía de 2006-2018</p> <p>Capítulo 3. La Guardia Nacional</p> <p>Capítulo 4. ¿Hacia dónde?</p>

	<p>- <i>Explicar cuáles han sido las razones, tanto subyacentes como explícitas, que han hecho que los gobiernos de la República mexicana electos desde 2006 y hasta la fecha hayan tomado las decisiones constitucionales y legales en la materia de la seguridad pública y seguridad nacional.</i></p> <p>- <i>Explicar el marco constitucional y legal de Estados Unidos en lo que se refiere a la ejecución de políticas públicas y la separación entre los cuerpos de policía civil y las fuerzas armadas. Sobre todo, detallar los</i></p>	<p>- ¿Qué ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los conceptos de seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional, así como del uso del Ejército y las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado?</p> <p>- ¿Qué reformas legislativas deberían llevarse a cabo para eliminar las trabas institucionales que hoy impiden a los distintos cuerpos de seguridad contribuir a resolver una problemática</p>	<p>se siga profundizando en la estrategia de militarización de manera inercial en los últimos sexenios, siendo esta la causante principal del aumento de violencia en el país.</p>	
--	--	--	--	--

	<p><i>precedentes que han marcado la relación funcional entre policías y militares.</i></p> <p><i>- Describir las áreas donde el marco constitucional y legal mexicano podría tomar en cuenta algunos factores del modelo de seguridad estadounidense para reformarse y dirigirse en esa dirección.</i></p> <p><i>- Presentar un planteamiento de las fallas en la respuesta a la problemática de la seguridad pública por parte del Estado mexicano.</i></p> <p><i>- Señalar las fallas de la legislación vigente mexicana en su inclusión (o</i></p>	<p>como la que vive el país?</p> <p>- ¿Cuáles son las críticas que se han formulado desde la academia y los tribunales a que instituciones castrenses participen en procesos donde la autoridad civil debe tener primacía?</p> <p>- ¿Cómo se deben enfrentar dichas críticas a través del proceso de reforma legislativa?</p>		
--	--	---	--	--

	<p><i>falta de) de las autoridades militares, así como de otros instrumentos propios de la disciplina de la seguridad nacional para poder auxiliar a las civiles.</i></p> <p><i>- Presentar las formas en que en Estados Unidos ha comprendido que debe darse la relación entre autoridades militares y civiles cuando se trata de enfrentar el problema de la seguridad pública.</i></p> <p><i>- Mostrar el estado del debate actual que se tiene sobre el papel que deben jugar las fuerzas armadas en países democráticos</i></p>			
--	--	--	--	--

	<p><i>cuando se trata de auxiliar a la fuerza civil en el combate de fenómenos de seguridad pública.</i></p> <p><i>- Establecer las formas en que las fuerzas armadas mexicanas podrían participar en la ayuda a las corporaciones de seguridad pública, particularmente en fenómenos tan complejos como ciberseguridad, auxilio en las fronteras y convenios de tecnología.</i></p> <p><i>- Elaborar una propuesta para mejorar, desde la perspectiva de la gobernabilidad y la seguridad nacional, el sistema de seguridad pública</i></p>			
--	--	--	--	--

	<i>mexicano, con base en reformas a distintos ordenamientos jurídicos.</i>			
--	--	--	--	--

Objetivo General	Objetivos específicos	Preguntas	Hipótesis principal	Desarrollo
<i>Contestar la pregunta: ¿de qué manera puede reformarse el marco constitucional y legal mexicano en las disposiciones ligadas con la seguridad pública para que las instituciones en dicha materia (entendidas en el sentido amplio) puedan contribuir a la seguridad y tranquilidad de las y los mexicanos?</i>	<p><i>- Explicar el marco constitucional y legal de Estados Unidos en lo que se refiere a la ejecución de políticas públicas y la separación entre los cuerpos de policía civil y las fuerzas armadas. Sobre todo, detallar los precedentes que han marcado la relación funcional entre policías y militares.</i></p> <p><i>- Describir las</i></p>	<p><i>- ¿Qué ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los conceptos de seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional, así como del uso del Ejército y las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado?</i></p> <p><i>- ¿Qué reformas</i></p>	<p>La experiencia reciente de México indica que la legitimidad ha sido trastocada por los niveles de inseguridad, se ha observado que la sociedad civil y las organizaciones gubernamentales refutan cotidianamente la política de seguridad del estado, esto nos conduce a pensar que es necesario brindar esta legitimidad con la integración de un marco institucional</p>	<p>Capítulo 3. La Guardia Nacional</p> <p>Capítulo 4. ¿Hacia dónde?</p>

	<p>áreas donde el marco constitucional y legal mexicano podría tomar en cuenta algunos factores del modelo de seguridad estadounidense para reformarse y dirigirse en esa dirección.</p> <p>- Presentar un planteamiento de las fallas en la respuesta a la problemática de la seguridad pública por parte del Estado mexicano.</p> <p>- Señalar las fallas de la legislación vigente mexicana en su inclusión (o falta de) de las autoridades militares, así como de otros instrumentos</p>	<p>legislativas deberían llevarse a cabo para eliminar las trabas institucionales que hoy impiden a los distintos cuerpos de seguridad contribuir a resolver una problemática como la que vive el país?</p> <p>- ¿Cuáles son las críticas que se han formulado desde la academia y los tribunales a que instituciones castrenses participen en procesos donde la autoridad civil debe tener primacía?</p> <p>- ¿Cómo se deben</p>	<p>y normativo altamente consensuado y con apoyo popular, la ausencia de estas acciones han afectado negativamente la autoridad del estado en áreas crecientes de la vida pública y zonas del país, por lo que la crisis de legitimidad del estado es difícilmente reversible afectando la sustentabilidad del sistema social completo.</p>	
--	--	---	---	--

	<p><i>proprios de la disciplina de la seguridad nacional para poder auxiliar a las civiles.</i></p> <p><i>- Presentar las formas en que en Estados Unidos ha comprendido que debe darse la relación entre autoridades militares y civiles cuando se trata de enfrentar el problema de la seguridad pública.</i></p> <p><i>- Mostrar el estado del debate actual que se tiene sobre el papel que deben jugar las fuerzas armadas en países democráticos cuando se trata de auxiliar a la fuerza civil en el</i></p>	<p>enfrentar dichas críticas a través del proceso de reforma legislativa?</p>		
--	--	---	--	--

<p><i>combate de fenómenos de seguridad pública.</i></p> <p><i>- Establecer las formas en que las fuerzas armadas mexicanas podrían participar en la ayuda a las corporaciones de seguridad pública, particularmente en fenómenos tan complejos como ciberseguridad, auxilio en las fronteras y convenios de tecnología.</i></p> <p><i>- Elaborar una propuesta para mejorar, desde la perspectiva de la gobernabilidad y la seguridad nacional, el sistema de</i></p>			
--	--	--	--

	<i>seguridad pública mexicano, con base en reformas a distintos ordenamientos jurídicos.</i>			
--	--	--	--	--

Capítulo 1. Marco conceptual.

¿Cómo entender el problema de la militarización dentro de la seguridad pública?

Aunque hoy en México la respuesta parece ser obvia, hay que cuestionárselo de nuevo porque intuitivamente y en abstracto la respuesta no es evidente: ¿cuál es el problema con militarizar la seguridad pública?

En principio y sin contar con mayor evidencia al respecto, pareciera que el hecho de que la institución más confiable y confiada en México, así como con la imagen de menor corrupción, el Ejército, participe de manera primordial en la lucha contra el crimen organizado es una buena idea: una corporación limpia de corrupción, cercana a la gente y adiestrada para combates de alto impacto resultaría idónea para combatir a grupos del crimen fuertemente armados y con una enorme capacidad de cooptación de instituciones públicas.

Entonces, ¿cuál o dónde es el problema?

Para responder a esto, es importante recurrir a otras experiencias, donde también se ha pensado cuál es el problema con recurrir o utilizar a instituciones castrenses para combatir delitos de carácter civil.

Porque, aunque las problemáticas contemporáneas siempre aparentan novedad, la tensión entre los militares y las democracias ha sido una de las más antiguas y complejas para resolver. Además, no es un asunto exclusivamente mexicano ni mucho menos. Ha sido un problema global. Sin embargo, sí hay aquellas naciones (se verá más adelante) que han logrado separar ambos campos —el civil y el militar— de manera más exitosa que otros. Ahí es donde hay que aprender.

Esta tensión existente tiene una poderosa razón de ser: la (aparente) efectividad de los militares para resolver problemas dentro de su dominio. El teniente coronel estadounidense, Patrick Walsh, describe de manera muy precisa en un *artículo* lo seductor que resulta el uso del Ejército: “Ha habido una tensión histórica entre la tentación de usar a los militares, sus muy bien entrenados elementos, sus recursos,

así como su aparente efectividad, con las antiguas creencias sobre la separación del dominio civil del militar.”³

En pocas oraciones, el ahora académico Walsh sintetiza la tensión a la que se aludió previamente. Y encuentra el punto más relevante: el adiestramiento, la disciplina, la historia, los códigos, así como su organización jerárquica y piramidal y, por lo tanto, su “aparente efectividad”, suelen hacer de esas corporaciones un punto de seducción para los gobiernos civiles.

En el caso mexicano, hace más de un siglo que no hay un golpe de Estado llevado a cabo por el poder militar. El último fue el organizado y ejecutado por el general Victoriano Huerta contra el entonces presidente Francisco I. Madero en 1913. Pero la compleja y tensa historia entre militares y civiles llevó a que el régimen posrevolucionario hiciera todo lo posible por aislar a un dominio del otro. (Más sobre esto en el capítulo 2: Breve historia militar de México).

Eso ocasionó que a partir de 1913 no hubiese otro golpe militar en México y que la convivencia entre militares y civiles en el gobierno fuera de relativa confianza y de mutua aceptación de las distintas tareas. Eso explica también, en gran medida, la altísima popularidad de la que gozan las fuerzas armadas en México. El hecho de que no haya jugado un rol político en el resto del siglo XX, como sí ocurrió en otras naciones latinoamericanas como Chile, Brasil o Uruguay, explica que haya una aceptación generalizada del Ejército dentro de todos los estratos y niveles socioeconómicos.

Pero eso no hace que la amenaza que dichas instituciones representan a la democracia, por su propia naturaleza, se evapore.

Las diferencias entre las instituciones castrenses y las civiles para atender problemas de seguridad pública son profundamente distintas e incluso contradictorias: en su naturaleza, entrenamiento, equipamiento, función y estrategias; incluso en sus misiones constitucionales. Si la regla en el mundo civil

³ Teniente coronel Patrick Walsh & Paul Sullivan, (2018). *The Posse Comitatus Act and the Fourth Amendment's Exclusionary Rule*, 8 Natal Sec. L. Brief 3, 17.

La traducción es propia.

es la de “de de-escalar” los conflictos, prevenir la violencia de ocurrir y preservar la vida por cualquier medio posible, en el mundo militar la escalación es la regla: del conflicto y de la violencia.⁴

Hay también una tensión existente entre las formas y medios de los militares y los valores que defiende y pretende conservar un régimen democrático. Algunos argumentan (desde el lado militar, incluso) que los modos de vida de ambos mundos son incompatibles: “El modo de vida militar no está construido para promover y defender los valores de debido proceso, democracia y diversidad, sobre los cuales debe estar sustentado el modelo de seguridad pública.”⁵

Estos distintos enfoques y conjuntos de valores —ambos necesarios para asegurar y mantener una democracia constitucional—requieren de tratamientos distintos. Por eso es que la misión central de un ejército y los militares es proteger la seguridad nacional: porque están entrenados y equipados para la guerra. Con esa función primordial nacieron los ejércitos. Esa función mantiene.

Por esos motivos es que la inmensa mayoría de países en el mundo han aprobado leyes (usualmente estableciéndolas a rango constitucional) para separar a la función militar de la civil. En el caso mexicano, dicha regla se encuentra en distintos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, citados a continuación:

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán

⁴ Matthew Carlton Hammond, (1997). *The Posse Comitatus Act: A Principle in Need of Renewal*, 75 Wash. U. L. Q. pp. 953-973.

⁵ David B. Kopel y Paul H. Blackam, (1997). *No More Wacos: What’s Wrong With Federal Law Enforcement and How to Fix It*, p.343).

La traducción es propia.

extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.⁶

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

(...)

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.⁷

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XII. Para declara la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

(...)

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

⁶ El subrayado es propio.

⁷ El subrayado es propio.

(...)

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

(...)

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.⁸

De los artículos citados anteriormente se desprende que el órgano reformador de la Constitución ha pretendido separar con claridad qué le corresponde a la autoridad civil y a la militar, y distinguiendo en qué momentos debe activarse una u otra (dependiendo de si son tiempos de paz o guerra, primordialmente).

No sólo eso, sino que ha determinado qué poderes y cómo deben intervenir en la composición del Ejército y las maneras en que éste puede y debe operar, atribuyéndole ciertas facultades al Congreso de la Unión, otras al Ejecutivo

⁸ El subrayado es propio.

federal y, en ciertos casos, una responsabilidad compartida (como la declaratoria de guerra, donde participan ambos poderes, o el nombramiento de coroneles y demás oficiales superiores de las Fuerzas Armadas.)

Hasta antes de 2006, la labor del Ejército consistía, sustancialmente, en dos actividades: una administrativa, verificar la venta y las licencias de armas y explosivos a través de la Secretaría de la Defensa, y un material: auxiliar en las catástrofes naturales.

Dado que el Ejército no participaba en el combate al crimen en ninguna de sus facetas, eso le permitía tener poco contacto con la población civil y, en los momentos en que lo hacía, era únicamente para ayudarla ante un desastre natural. Eso contribuyó decisivamente a tener prácticamente un nulo desgaste y construir con el tiempo una muy importante legitimidad social.

Volviendo a la pregunta inicial del capítulo: ¿por qué la idea iniciada en 2006 por el gobierno de Felipe Calderón y continuada en los siguientes dos sexenios de combatir el crimen con un Ejército legitimado y capacitado para enfrentar a grupos delictivos entrenados y fuertemente armados, resultaba una mala idea para la democracia mexicana?

Una de las primeras respuestas ya se anticipaba: aunque los dominios militar y civil pueden y deben convivir en un contexto democrático, sus conjuntos de valores son distintos, incluso contradictorios.

El diseño constitucional mexicano, así como otros, está consciente desde inicios del siglo XX, y particularmente desde la redacción de la Constitución de 1917, de la necesidad de separar ambos terrenos. Por eso, por ejemplo, el titular del Poder Ejecutivo federal no puede pertenecer al Ejército. Así lo establece el artículo 82 de la Constitución federal, que determina los requisitos y las prohibiciones para ser presidente de la República, particularmente la fracción VI: “No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.”

Por ese motivo también es que le otorga al Congreso, y no al Ejecutivo federal, la facultad para declarar la guerra, aun cuando esto debe hacerse con la

información proveída por el presidente de la República: porque el Constituyente estaba plenamente consciente del peligro de otorgarle una facultad de esa naturaleza al Ejecutivo federal. El uso del Ejército resulta tan problemático y es una consecuencia tan grave para una democracia que es preferible no otorgarle la decisión sobre su empleo a órganos unipersonales y no electos directamente por las mayorías.

Esta organización institucional de carácter constitucional es una forma de lidiar con la tensión entre las fuerzas armadas y las democracias modernas, pero no es que resuelva por completo el fondo de la tensión. Como se mencionó hace unos párrafos, los ejércitos siguen siendo seductores para gobiernos democráticos por su efectividad, su entrenamiento, disciplina, recursos y lealtad. No solo eso: en el contexto mexicano, a diferencia de lo que ha ocurrido en democracias latinoamericanas, el Ejército goza de cabal salud en términos de legitimidad y popularidad, por lo que su uso por parte del poder político resulta aún más seductor y su uso se vuelve más probable.

La tensión en Estados Unidos: una larga historia

Como se mencionó en líneas previas, la tensión entre fuerzas castrenses y democracias modernas no es exclusiva de un país o continente. Cualquier país democrático vive y debe lidiar con esta tensión, aunque el arreglo constitucional de cada nación enfrente el conflicto de una manera distinta o con arreglos institucionales diversos.

Estados Unidos es una democracia *sui generis* en este sentido. En lo que va de su historia como nación independiente, no ha sufrido ni un solo golpe de Estado de carácter militar. Aunque militares sí ocuparon el puesto de titulares del Ejecutivo –comenzando por su primer presidente, George Washington, y de maneras más cercana, Dwight Eisenhower--, lo cierto es que después de su Independencia y de la redacción de su Constitución política, se ha logrado mantener al Ejército fuera del dominio del poder civil y, más aún, de jugar un papel central dentro del poder político. Eso no implica, sin embargo, que el

Ejército estadounidense tenga un inmenso poderío dentro del juego político en ese país.

A diferencia del caso mexicano, en Estados Unidos, el secretario de la Defensa no es un militar, sino un civil. Solamente pueden ocupar dicho cargo militares retirados con al menos siete años en esa condición.⁹ De lo contrario, quien debe ocuparlo es un civil. Es una de las anomalías que tiene el caso mexicano, no contar con mando civil sobre el Ejército; sin embargo, ahí pueden notarse las diferencias institucionales que pueden tenerse para lograr la convivencia de los dos mundos.

Como es sabido, la Constitución estadounidense es una *de principios* mientras que la mexicana es una *de detalle*. Es decir: en la primera se adoptan principios generales que después son desarrollados dentro del sistema jurídico del *como law*, y en el caso de México, se desarrollan los preceptos constitucionales con el fin de que los jueces, que no están dentro de un sistema de *common law* sino dentro de la tradición jurídica del *civil law*, solamente deben aplicar dichos artículos al supuesto jurídico que actualice la norma.

(Aunque ha habido importantes avances hacia convertirnos en un país más similar al *common law*, particularmente a raíz de la Novena Época de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mantenemos, sobre todo en tribunales locales, la tradición del *civil law*.)

La anterior distinción es importante para entender la manera en que Estados Unidos ha desarrollado la relación entre militares y civiles, particularmente a nivel constitucional y jurisdiccional. Su Constitución dice muy poco al respecto, con la salvedad de que, como la mexicana (aunque la estadounidense fue

⁹ Recientemente, tanto el presidente Donald J. Trump como Joseph Biden han solicitado al Senado un levantamiento de este requisito para que generales de cuatro estrellas retirados hace cinco y tres años, respectivamente, puedan ocupar dicho cargo. En ambos casos, el Senado ha determinado, por una amplia mayoría, levantar el requisito.

escrita primero), le otorga al Congreso directamente la facultad de declarar la guerra a otro país, particularmente a su Cámara de Representantes.

La relación entre su fuerza armada y los civiles también está regulada por un solo *acto* (ley), conocido como el *Posse Comitatus Act*,¹⁰ el mismo que se ha ido desarrollando posteriormente a través de precedentes de la Suprema Corte y las cortes federales.

Después de la guerra civil, culminada en 1865, en el período conocido como la Reconstrucción, las fuerzas federales triunfadoras ocuparon buena parte del sur del país y, dado que no había una fuerza federal civil de gran envergadura y tamaño, los militares realizaban numerosas actividades, como cobrar impuestos –sobre todo los provenientes de la venta del whiskey–, arrestaba a miembros del grupo racista Klu Klux Klan, e incluso supervisaba elecciones locales.

En los comicios federales siguientes, triunfó el presidente Hayes y los sureños aumentaron su presencia en la Cámara de Representantes. Cansados y frustrados con la presencia militar en sus estados, exigieron al presidente una reforma para que los militares dejaran de intervenir en asuntos civiles. Y fue así que, en 1878, se aprobó el *Posse Comitatus Act*.

Lo que puede resultar impactante para quienes provenimos del sistema del *civil law* es que esta norma en sentido amplio consta de solo una oración, aunque después sufriría un par de cambios menores. Establece lo siguiente: “Quien sea que, salvo en casos y bajo circunstancias expresamente autorizadas por la Constitución o por una ley del Congreso, voluntariamente use cualquier parte del Ejército o la Fuerza Aérea como un *posse comitatus* o de otra manera para ejecutar las leyes será multado bajo este título o encarcelado por no más de dos años, o ambos supuestos.”¹¹

Dos aclaraciones: ¿qué es un *posse comitatus*? Durante todo el siglo XIX, dado que los *sheriffs* (encargados de la seguridad pública local) carecían de

¹⁰ Posse Comitatus Act, (1878).

¹¹ La traducción es propia.

elementos policíacos suficientes y bien entrenados para resolver delitos, al momento que iban a ejecutar una orden de aprehensión o a detener a algún individuo en flagrancia, podían exigir un *posse comitatus*, lo que significaba que los hombres civiles fuertes del lugar lo ayudaran a llevar a cabo el arresto. Ése es el sentido de la norma: que ningún civil o militar puede pedir o exigir al Ejército o Fuerza Aérea prestarse para la ejecución de una ley civil.

La segunda aclaración: inicialmente, el acto solamente hacía referencia al Ejército, pues aún no existía –por obvias razones- la Fuerza Aérea. Más tarde, el Departamento de la Defensa expandiría, mediante normativa interna, la aplicación de la norma tanto a la Marina como al conocido grupo de élite, los *marines*.

Finalmente, el acto también le resulta aplicable a la Guardia Costera, pero solamente cuando está bajo el mando del Departamento de Defensa y no debajo del órgano civil, *Homeland Security*.

No es menor el hecho de que el Congreso haya decidido criminalizar a quien utilice al Ejército con el fin de ejecutar leyes correspondientes a las corporaciones civiles. La propia historia de Estados Unidos muestra el peligro democrático que significa involucrar a los militares en los asuntos de los civiles.

Pero, como siempre, las leyes y los valores que protegen que aquellas protegen, tienen que defenderse en todo momento, o comienzan a ser vulneradas por aquellos que tienen otros valores o ideas.

Un siglo después de la publicación de la norma, en las décadas de 1970 y 1980, las administraciones federales en Estados Unidos comenzaron a hacer cambios sustantivos al *Posse Comitatus Act*. Y, en no pocas ocasiones, las cortes federales estuvieron de acuerdo.

Estas *intervenciones* se dieron en el contexto de estas décadas, cuando inició lo que se conoce como “la guerra contra las drogas.” El primero en declararla fue el presidente Richard Nixon y posteriormente siguió con las administraciones que lo sucedieron.

El tráfico de drogas representaba un serio problema para las agencias civiles, pues en la inmensa mayoría de los casos se trataba de fenómenos transfronterizos, migratorios y requería el uso de muchas y diversas tecnologías para poder detectar aeronaves, submarinos y las distintas formas en que se trataba de pasar la mercancía al territorio estadounidense.

En dicho contexto surgieron algunos de los precedentes judiciales más importantes para ir desarrollando jurisprudencialmente lo que mandata el *Posse Comitatus Act*. Dos de los más han sido *United States v. Red Feather* y *United States v. Walden*¹²

En estas determinaciones judiciales se estableció que: 1) el Ejército, la Marina y demás órganos que conforman el Departamento de la Defensa pueden apoyar a los cuerpos de seguridad civiles, siempre y cuando dicho auxilio no sea de manera *activa y directa* (así se subrayó en la propia resolución). La intención del tribunal que resolvió el asunto no era evitar o inhibir la participación entre fuerzas castrenses y civiles, sino más bien prevenir que la participación militar no fuera activa, pues ello iría en contra de la naturaleza de la *Posse Comitatus*. En este sentido, proporcionar equipo, cierto tipo de entrenamiento, así como el intercambio de información se entendería más bien como intervenciones pasivas, permitidas bajo esta interpretación por el estatuto en cuestión.

En esas décadas, y dado que los militares estaban preocupados de no poder colaborar con el Departamento del Tesoro por el mandato del estatuto multireferido (dado que el Tesoro pedía su ayuda para el reconocimiento de naves aeroespaciales), el Congreso aprobó un nuevo estatuto para dar certidumbre jurídica y operativa al Departamento de la Defensa: “El Estatuto para la cooperación militar con las agencias civiles.”¹³

¹² *United States v. Chandler* también es relevante, aunque no para los efectos de este trabajo. Ahí se determinó que el postulado y los efectos del *Posse Comitatus* no eran aplicables fuera del territorio nacional.

¹³ El título original es: *The Military Cooperation with Civilian Law Enforcement Agencies Act*.

Esta nueva norma contradijo claramente el espíritu de la *Posse Comitatus*, pues el tráfico de drogas difícilmente es una de las misiones primordiales del Ejército; de hecho, existe una agencia especial para atender dicha problemática, la Administración para la Ejecución de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés). En este sentido, lo que hizo esta reforma aprobada por el Congreso fue hacer todavía más borrosas las fronteras entre el mundo civil y el militar.

El debate actual

Como se dijo en la Introducción y al inicio de este Capítulo, en Estados Unidos continúa habiendo una enorme tensión entre quienes pugnan por un predominio del poder civil y las máximas que establece la ley con la necesidad de recurrir a los militares para resolver problemas complejos.

A pesar de que dicho país cuenta con agencias y órganos civiles de carácter nacional, fuertemente equipados y bien adiestrados, continúa existiendo el impulso de solicitar la presencia militar por la aludida preconcepción de que dichos cuerpos son más efectivos que los civiles cuando los problemas han escalado de manera considerable.

La más importante agencia en ese sentido es el conocidísimo FBI, el Buró de Investigación Federal. Creada en los inicios de la década de 1920, esta agencia nació queriendo subsanar la ausencia de agencias especializadas y profesionales en investigar y combatir la comisión de delitos a nivel federal.

Una de las principales novedades de este Buró es que no es solamente una agencia que investiga, sino que también ejecuta y aplica la ley. A diferencia de otros países occidentales, acaso la mayoría (y como ocurre, ciertamente, en el caso mexicano), la policía, que es el FBI, investiga y aplica sus investigaciones, simultáneamente. En otros países, la línea divisoria entre cuerpos investigadores —normalmente fiscalías— y aplicadores o ejecutores de la ley —policías— es determinante.

Eso lo ha convertido en un órgano con numerosas facultades y con un enorme poder para esclarecer y perseguir crímenes cometidos a nivel federal. Incluso con un cuerpo de ese tamaño, continúa el debate sobre cuándo debe entrar en operación el Ejército y en qué casos resultaría inaceptable, incluso contraviniendo el espíritu del *Posse Comitatus*.

En ese sentido, el debate no debe espantar a otros países en vías de consolidación de sus fuerzas policiales. Es una tensión connatural a cualquier democracia constitucional, más aún en aquellas que cuentan con pocas capacidades constitucionales.

Capítulo 2. La travesía de 2006-2018

Si bien no se puede ignorar la velocidad con la que aumentaron las facultades y prerrogativas de las Fuerzas Armadas a partir de la llamada “guerra contra el narco”, -lo que las ha convertido en un actor central en la política de seguridad en México-, sería ingenuo creer que la militarización de la seguridad pública se dio de forma espontánea a partir del 2006; por el contrario, fue el resultado de una serie de antecedentes en el que la violencia y la protección de los derechos humanos pusieron sobre la mesa la necesidad -tanto en México como en América Latina- de implementar reformas judiciales y policiales que pusieran a la seguridad como tema central de la agenda política nacional.

El origen de la aversión

Para el 2006, México tenía más de un siglo en el combate a las drogas.¹⁴ Por lo que, si buscamos entender el fenómeno de fondo, es importante comenzar analizando el México en el que las drogas eran legales y tenían un uso medicinal y recreativo.

Desde finales del siglo XIX y durante las dos primeras décadas del siglo XX, algunos productos derivados de la cocaína y la amapola se consumían con fines médicos o como bebidas embriagantes; los vinos de coca, los cigarrillos de marihuana y el láudano se encontraban con gran facilidad en las ciudades, y tanto su producción como consumo eran legales¹⁵. Estas sustancias tuvieron gran relevancia durante el Porfiriato cuando los inmigrantes chinos que llegaron a construir ferrocarriles y explotar minas importaron el conocimiento sobre la amapola, y así, su consumo se fue expandiendo de Baja California a las principales ciudades de Sinaloa, Sonora, Chihuahua,

¹⁴ Jorge Chabat, (2002). *Mexico's War on Drugs: No Margin for Maneuver*, American Academy of Political and Social Sciences, Vol. 582, pp. 134-148.

¹⁵ Guillermo Valdés, (2013). *Historia del Narcotráfico en México*. México: Aguilar.

Tamaulipas y -el aquel entonces- Distrito Federal¹⁶. Sin embargo, al poco tiempo los estigmas y el debate sobre los daños a la salud encaminaron a la política de prohibición.

Siguiendo la ruta que había trazado Hamilton Wright en Estados Unidos¹⁷, a inicios de los años veinte las autoridades mexicanas comenzaron a establecer las primeras disposiciones que prohibían la siembra y la comercialización de distintas drogas, como la marihuana y la adormidera. Sin embargo, como todo negocio que responde a las leyes de la oferta y la demanda, la prohibición abrió un mercado ilegal con sobrepuestos que, aunado a huecos en la legislación mexicana, propició el inicio del contrabando de sustancias hacia el vecino del norte. Así, lo que se intentó solucionar en papel, no se pudo concretar en la práctica.

A pesar de que se trató la prohibición con tintes racistas al culpabilizar a los chinos de la expansión del mercado, de lo que no cabe duda es que hasta los años treinta ellos tenían el total dominio de la producción de amapola y exportación de goma de opio en México. Las cantidades para satisfacer la demanda local y de Estados Unidos era cubierta por la comunidad china que no solo poseía la tierra¹⁸, también la mano de obra y el conocimiento, con lo que en la década de los treinta, si Sinaloa se convirtió en el centro del narcotráfico entre México y Estados Unidos, fue posible por la comunidad asiática.¹⁹Esto lo ejemplificó el periodista Ioan Grillo²⁰:

*“Los inmigrantes chinos y sus descendientes tenían la visión,
los conocimientos, la materia prima y los contactos y relaciones*

¹⁶ Ditto

¹⁷ El nombrado Comisionado del Opio buscaba “proteger a los americanos de las drogas que venían de fuera”, con lo que impulsó una campaña en la que convirtió a Estados Unidos como el líder de la lucha contra la producción y consumo de drogas.

¹⁸ El censo de 1930 registró que a escala nacional, 4,142 chinos se dedicaban a actividades agropecuarias y 509 de estos eran propietarios de predios o fincas. Esto significaba que el 22% de la comunidad se dedicaba al campo y el 3% de ellos eran terratenientes.

¹⁹ Guillermo Valdés, (2013). *Historia del Narcotráfico en México*. México: Aguilar.

²⁰ Ditto.

para dar comienzo rápido al tráfico de drogas. Durante décadas crecieron como una comunidad que se dispersó desde Sinaloa hacia las ciudades de la frontera del noroeste de México. [...] Los chinos construyeron redes que sembraban amapola y producían la goma de opio y luego la vendían a comerciantes chinos en Estados Unidos. Así como los británicos desafiaron la prohibición china, ahora los chinos desafiaban la prohibición estadounidense. [...].”

Así pues, entre 1926 y 1940 el tráfico de drogas en nuestro país estaba dominado por la comunidad china. Además de la producción de amapola y de goma de opio, instalaron una red de distribución para el consumo local y de exportación a Estados Unidos por familiares y vínculos raciales que facilitaron la comercialización del otro lado de la frontera. Sin embargo, es claro que estas comunidades no podían ser consideradas grupos de delincuencia organizada, más bien, eran una red flexible que además de raza y antecedentes, compartían la idea de monopolizar el mercado de bienes ilegales.

En cuanto a la marihuana, por su bajo costo y la gran cantidad que se demandaba, rápidamente se fue convirtiendo en una industria que no fue contralada por un grupo, sino que al igual que con el opio, la producción involucraba a una gran cantidad de ejidatarios con multiplicidad de redes que compartían cierta complicidad dentro de los poblados al protegerse contra la autoridad²¹. En pocas palabras, quienes manejaban el negocio de la marihuana eran redes de productores mexicanos que se organizaron para la comercialización y para conseguir protección. Sin embargo, tras el notorio éxito de la comunidad china, los grupos locales comenzaron su expropiación para sacarlos del negocio y quedarse ellos como los principales productores y exportadores de un mercado que iba ganando cada vez más atención dentro

²¹ Guillermo Valdés, (2013). *Historia del Narcotráfico en México*. México: Aguilar.

y fuera del país. Con esto, desde sus inicios, la delincuencia organizada en México siempre fue violenta porque esa era la condición que aseguraba su existencia.

Una vez que el mercado fue tomando más forma y seriedad, el gobierno de Estados Unidos se comprometió a imponer una política agresiva en contra de los países productores o de tránsito de drogas. Así, durante las décadas de los veinte y treinta, las presiones de Estados Unidos sobre México estuvieron orientadas a volver homogéneos los marcos jurídicos en materia de estupefacientes, con lo que el gobierno mexicano tomó acciones: en 1923, Álvaro Obregón prohibió la importación de todo tipo de narcóticos y declaró Ley Seca en las zonas aledañas a la frontera; en 1925, Plutarco Elías Calles negoció un tratado bilateral con Estados Unidos para combatir el contrabando y ordenó a las autoridades judiciales incrementar las acciones en contra de traficantes y usuarios de drogas, armas y alcohol; y Pascual Ortiz Rubio convirtió en delitos federales la posesión, venta y consumo de estupefacientes.

Sin embargo, en 1940 la política tomó un rumbo histórico. En el último año de su gobierno, Lázaro Cárdenas promulgó el nuevo Reglamento Federal de Toxicomanías en el que se estableció que no se trataría la adicción de manera punitiva, sino desde un punto de vista de salud pública con lo que autorizó la receta de narcóticos a adictos, estableció clínicas ambulatorias para tratarlos y logró que pequeñas cantidades de droga fueran despenalizadas en nuestro país²². Sin embargo, este cambio en la política llevada a cabo por el gobierno mexicano no fue bien vista por Estados Unidos, con lo que reanudaron las presiones y amenazaron con suspender el comercio de medicinas, por lo que tan solo seis meses después de su aprobación, el gobierno mexicano derogó el reglamento y entró nuevamente en vigor la legislación punitiva.

²² Benjamín Smith, (2018). *El año en el que México legalizó (brevemente) las drogas*, BBC History Magazine. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43670179>

Suspensión del Reglamento Federal de Toxicomanías²³

Fuente: Secretaría de Cultura, (2019)

PARA OLD FASHIONED COCKTAIL "CANADIAN CLUB" Whisky

EL UNIVERSAL
EL GRAN DIARIO DE MEXICO
SEGUNDA SECCION

SOLO HAY UN AVISO OPORTUNO EL DE "EL UNIVERSAL"

ARO XXIV.—TOMO XCV. | Presidente y Gerente: LIC. MIGUEL LANZ DURET | MEXICO, D. F., SABADO 13 DE JULIO DE 1940 | Director: JOSE GOMEZ UGARTE | NUM. 9,111

LOS TOXICOMANOS, LOCOS

Final de un Idilio

OBRERO MUERTO POR UN MILITAR, POR UNA CUESTION AMOROSA

ESPOSO QUE FUE BURLADO

Formidable Escándalo en las Cercanías del "Lirico"

NI MORFINA, NI COCAINA, ETC.

Fernando Rivas / V quez que están a meras personas mandos el nombre respetable Asociaci

La novia fué llevada a los Estados Unidos por su madre.—El marido presentó querrela criminal.—Solicitud de amparo del padre de la chica.

La investigación realizada por la Policía Judicial a propósito del matrimonio del señor Enrique Villón con la señorita Dorothy Joan Sheppard Barton, ha dado como resultado saber que la señorita mencionada se encuentra con sus familiares, entre ellos su madre, en Estados Unidos, precisamente para evitar que cometa nuevas locuras.

Como informamos ayer, el señor Villón se querreló en contra de la familia Sheppard Barton por el secuestro de su esposa, y así, él se

Con una matita se ennegrecieron numerosas personas, las mismas se acababa de hacer fuego y que repitió el suceso; Jesús Marmolejo, al que desobedecieron dióse mayonesa, y al presentar su credencial, se le dejó en libertad.

Fuél vendido el informe correspondiente, haciéndose constar que el senador no recibió golpes ninguno de los que le alcanzó.

La suspensión de los efectos del nuevo reglamento para el tratamiento de los toxicómanos, según informes autorizados que ayer hemos podido obtener, ha creado un gravísimo problema para el Gobierno, pues todos los centros que acuden al Dispensario de la calle de Sevilla, y a quienes no se les puede atender, andan amontonados por las calles y han tratado a ser en manos de los traficantes de drogas.

Las autoridades políticas, por su parte, han recurrido a las autoridades militares, en términos casi urgentísimos, porque la situación creada en la Penitenciaría, al suspenderse el tratamiento de los toxicómanos

A. S. T. A. ROMA, 10 de julio.—El "Il Messaggero" informa que de hoy 200 millones de dólares han sido donados al fondo de la Cruz Roja Británica, para

—El obrero Agustín Castilla González

Con la llegada de la Segunda Guerra Mundial, la escasez de narcóticos era cada vez más patente, y su necesidad para tratar a los heridos y enfermos era cada vez más urgente, por lo que Estados Unidos tuvo que recurrir a su país vecino, que ya tenía la infraestructura y la técnica, para asegurar el suministro de materia prima lo más pronto posible. Esto ocasionó un *boom* de sembradíos de amapola en el norte del país, sobre todo en el conocido “triángulo dorado”, que rebasó los 10 mil sembradíos en los que se producía más de la mitad del opio, la morfina y la heroína que entraba de manera ilegal a Estados Unidos²⁴.

Posteriormente, en los años sesenta surgió otro catalizador del narcotráfico en México: el *boom* del consumo de marihuana. Aunque la historia de nuestro

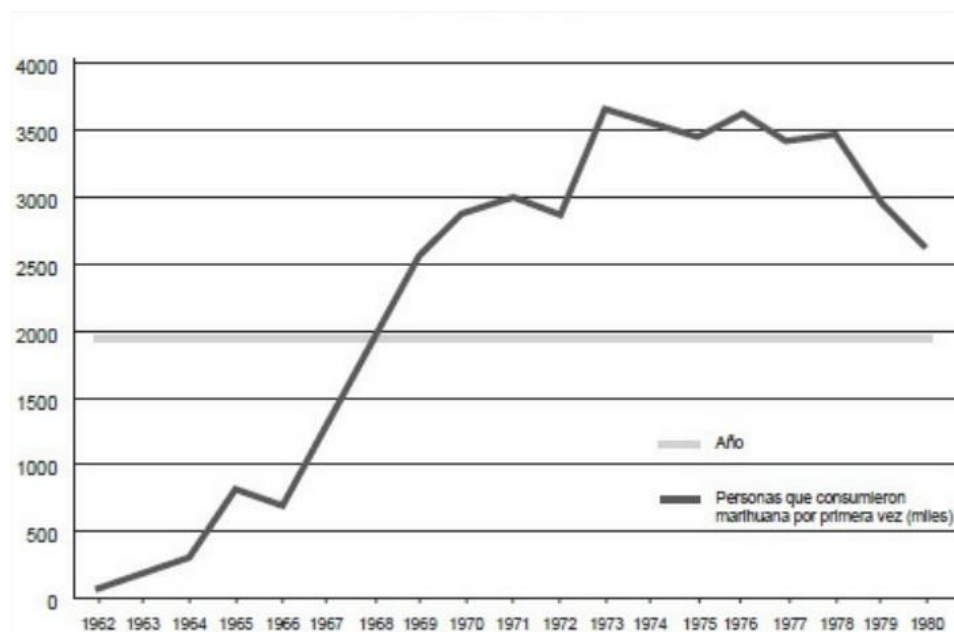
²³ Secretaría de Cultura, (2019). *En 1940 Lázaro Cárdenas legalizó las drogas en México*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cultura/es/articulos/en-1940-lazaro-cardenas-legalizo-las-drogas-en-mexico?idiom=es>

²⁴ William O. Walker, (1989). *Drug Control in the Americas*. Estados Unidos: University of New México Press.

país con la marihuana se remonta al siglo XVII cuando la corona española promovió el cultivo de cáñamo para usos textiles, su uso recreativo inició en el siglo XIX cuando los indígenas que fueron separados de sus comunidades y llevados a la guerra la utilizaron para sobrellevarlo. Si bien nuestro país se convirtió en un gran productor, la mayor cantidad de la producción se destinaba a satisfacer la demanda que estaban generando las revueltas sociales y la revolución cultural que acontecía en Estados Unidos. Los movimientos por la paz, por la liberación de la sexualidad, las protestas políticas y el intento por romper con el *status quo* convirtieron a Estados Unidos en el principal consumidor de drogas, y como siempre, mientras existiera demanda, alguien tenía que cubrir la oferta.

Aumento del consumo de marihuana en Estados Unidos de 1962 a 1980

Fuente: Guillermo Valdés, (2013).



Con esto, las organizaciones mexicanas de narcotráfico tuvieron cambios estructurales en la manera en la que se organizaban y manejaban el negocio porque ser el proveedor de más de 3 mil toneladas de marihuana al año

requería una exportación más industrializada y menos dispersa²⁵. Así, considerando la dimensión y el potencial del negocio, no sorprende que poco a poco surgieran tendencias monopólicas para controlar el mercado no solo por la ambición, sino por lo que implicaba tener una cadena productiva eficiente que fuera capaz de hacer llegar puntualmente el producto al vecino del norte, con lo que se fueron formando las primeras estructuras que se asemejaban a lo que se conoció posteriormente como “cárteles”.

Debido al auge que había caracterizado la década de los sesenta, en los años setenta las autoridades norteamericanas volvieron a tener como objetivo principal en sus relaciones con México erradicar los cultivos de amapola y marihuana. Para lograrlo, proveyeron armas, helicópteros, capacitación de agentes mexicanos por la DEA, herbicidas y defoliantes a los más de 10 mil elementos del ejército mexicano que participaron en la erradicación de sembradíos, sobre todo en Sinaloa²⁶. A pesar de las hectáreas erradicadas, no se logró contener el crecimiento y dominio de la organización de Sinaloa, que a partir de los años ochenta comenzó a abrir espacio para la introducción de la cocaína proveniente del sur de América, que se convirtió en “la droga de todos los estadounidenses”²⁷ y en la principal fuente de ingresos del narcotráfico en México.

Sin el auge del consumo de opiáceos en la década de los cuarenta y cincuenta, del *boom* de consumo de la marihuana en las décadas de los sesenta y setenta, y de la cocaína en la década de los ochenta, no podría explicarse el crecimiento y el fortalecimiento del narcotráfico en México. Por todo lo expuesto, es necesario entender que desde sus orígenes, la delincuencia organizada en nuestro país surgió se sustenta en cinco características clave que deben estar presentes en la elaboración de políticas que busquen ser un contrapeso al tráfico de drogas²⁸:

²⁵ Guillermo Valdés, (2013). *Historia del Narcotráfico en México*. México: Aguilar.

²⁶ *Ditto*.

²⁷ Ioan Grillo, (2011). *El Narco: Inside México's Criminal Insurgence*. Boston: Bloomsbury Press, pp. 100-101.

²⁸ *Ditto*.

1. Negocio de rentabilidad elevada

Mantener la prohibición y los vacíos legales da lugar a la apertura de un mercado negro con una enorme rentabilidad que es peleada por los grupos que buscan mantener elevados los costos de entrada. Esto ocasionó que México se convirtiera en el principal proveedor del mercado más grande de drogas en el mundo, y que los grupos criminales se establecieran como empresas -criminales- con carácter transnacional que buscan la maximización de rentas.

2. Estructura familiar basada en redes comunitarias

En un inicio el narcomenudeo se centró en pequeños productores campesinos -chinos y mexicanos- vinculados comunitariamente con multiplicidad de redes urbanas estructuradas a partir de delincuencia ya existente que comerciaba a nivel local e internacional. Sin embargo, la expansión del negocio ocasionó que estos grupos se profesionalizaran y buscaran obtener cada vez más poder y más dominio del mercado a toda costa.

3. Violencia y corrupción

Para garantizar el crecimiento e impunidad del negocio, los grupos organizados tuvieron que recurrir a la violencia para controlar a las empresas participantes y a la corrupción como mecanismo de convivencia con el Estado, invitando a funcionarios al negocio para que recibieran beneficios de no emprender acciones en contra de ellos. Sin embargo, el funcionamiento de los mercados de bienes y productos ilegales se da por definición sin el Estado y en contra del Estado, por lo que las empresas que los proveen actúan necesariamente fuera del marco legal y no pueden recurrir al Estado por protección, y así deben de adquirirla ellos mismos por los medios que les sean posibles para evitar ser eliminados por sus competidores.

4. Estado de Derecho poco prioritario

Desde la aparición del mercado de drogas, la legislación mexicana siempre quedó supeditada a lo que dictara y permitiera Estados

Unidos, lo que, aunado al compromiso laxo de las autoridades mexicanas con el cumplimiento de la ley, generó una debilidad estructural de las instituciones de seguridad y justicia que desde su formación fallaron en garantizar el cumplimiento del Estado de Derecho.

5. Asimetría de relaciones México-Estados Unidos

Los países productores y traficantes eran gravemente castigados por el gran consumidor que seguía permitiendo el mercado. Es decir, Estados Unidos ponía la responsabilidad en sus proveedores mientras evadía la suya respecto a controlar el mercado interno. Esto ocasionó que desde su origen, el problema del narcotráfico se tratara desde una perspectiva de principal-agente²⁹.

Preámbulo de la guerra

Como ya se demostró, la historia de nuestro país con el manejo de drogas data desde mucho antes del 2006. A pesar de esto, el narcotráfico no entró - ni en la agenda nacional, ni internacional- hasta los años ochenta cuando el país se convirtió en el punto de conexión entre Sudamérica y Estados Unidos para el tráfico de cocaína. Esto, aunado a la expansión y fragmentación de los cárteles mexicanos, a la corrupción de la Policía Federal y de los gabinetes presidenciales ³⁰, y al asesinato de Enrique Camarena, agente de la Administración para el Control de Drogas (DEA), incrementaron las tensiones tanto domésticas como internacionales y orillaron al Estado mexicano a tratar el narcotráfico como un asunto de seguridad nacional.

Aunque previamente las Fuerzas Armadas habían colaborado en la erradicación de campos de siembra ilegales, fue hasta inicios de los años

²⁹ Alejandro Canales, (2012). *La teoría del principal-agente en el análisis de política científica*, Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Disponible en:

http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_04/ponencias/0568-F.pdf

³⁰ Entre los más relevantes destacan los casos del Gral. Jesús Gutiérrez-Rebollo, José Córdoba, Raúl Salinas de Gortari, Enrique Cervantes, Liebano Saenz y Francisco Labastida.

noventa cuando comenzó lo que podríamos llamar la (re)militarización con la que el Ejército “asumió un nuevo rol e inició un proceso de reforma organizativa, técnica y renovación presupuestaria, así como en equipamiento y planificación de la seguridad interior.”³¹ Así, la antesala a lo que se entendió como la “militarización de la seguridad pública” que se consolidó en el sexenio de Calderón, se fue tejiendo desde la presidencia de Salinas y de Ernesto Zedillo.³²

Por lo tanto, entender el 2006 como el año axial tanto en temas de seguridad como en la política social y económica del país, requiere una visión ampliada de cómo se fue formando la narrativa años antes hasta llegar a los hitos con los que se anticiparon las pinceladas de la historia reciente del combate a la violencia y al crimen organizado.

Primer hito: por la defensa del territorio

Como se ha mencionado, desde mediados de los años noventa cada administración fue expandiendo las atribuciones e intervención del ejército en la seguridad pública, volviéndolo parte central en la lucha contra el crimen organizado. Sin embargo, fue hasta el 2006 cuando el recién electo presidente, Felipe Calderón Hinojosa, hizo de la lucha contra el narcotráfico el estandarte de su sexenio, como lo avocinó en un discurso unos días después de su toma de protesta:

“He señalado que concentraremos la acción de nuestro gobierno en tres prioridades: combatir la pobreza, generar empleos y, en este primer año de gobierno especialmente, la seguridad pública, que tiene que ser restituida por todos los medios lícitos, legales posibles al alcance”.³³

³¹ A. Alvarado y J. Zaverucha, (2010). *La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada*, Seguridad nacional y seguridad interior: El Colegio de México, pp. 227-268.

³² M. López-Menéndez, (2000). *El ejército y la seguridad pública*, Las Fuerzas Armadas en México: IEPAC.

³³ El Universo, (2006). Disponible en:

<https://www.eluniverso.com/2006/12/12/0001/14/B44694DD65AE4EC4A9045814E9C014CE.html/>

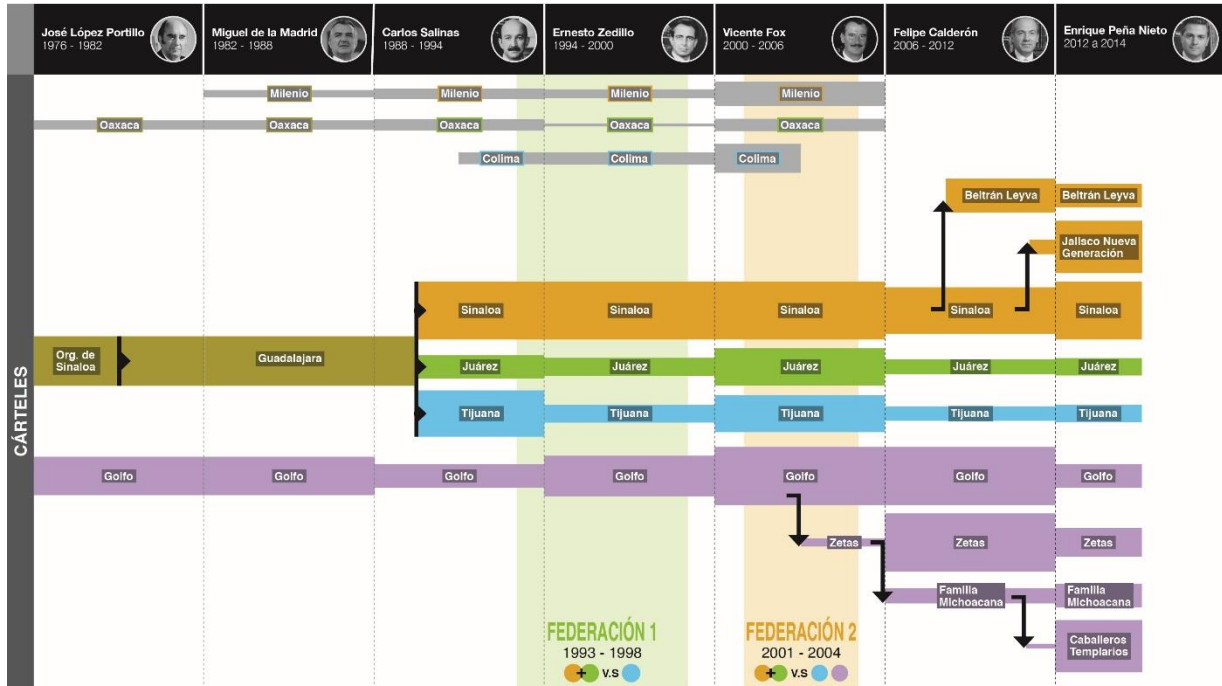
Y así lo cumplió dos semanas después de haber rendido protesta como el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas con lo que se consideraría como el primer -y muy simbólico- acto de la famosa “guerra contra el narco”: el Operativo Conjunto Michoacán.

A finales de la década de los noventa, una vez que el gran cartel de Sinaloa que controlaba el negocio a inicios de la época se fragmentó en pequeños grupos, Sinaloa dejó de ser el epicentro de la producción de drogas en México. Con el movimiento de los cárteles y la búsqueda por crear nuevas redes para su negocio, Michoacán se convirtió en un punto estratégico para la siembra de marihuana y la producción de metanfetaminas, así como para la recepción de cocaína de Sudamérica y su distribución a Estados Unidos y Europa por medio del puerto Lázaro Cárdenas³⁴. Esto lo volvió un lugar muy atractivo para los seis cárteles que dominaban el territorio nacional cuando comenzaba el sexenio de Calderón: el Cártel de los Beltrán-Leyva, la Familia Michoacana, el Cártel del Golfo, el Cártel de Juárez, el Cártel de Sinaloa, el Cártel de Tijuana y los Zetas. Las riñas internas, la lucha por controlar el negocio y el aumento de demanda, hicieron de Michoacán el estado más violento en los primeros años del nuevo milenio.

³⁴ La Octava, (2008). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zAwakgSTnGs>

Cuatro décadas de crimen organizado en México

Fuente: NarcoData Animal Político, (2015) ³⁵



En diciembre de 2006, Michoacán cerró el año con cifras de violencia que no se habían repetido en casi una década: 661 homicidios dolosos, 37 mandos policiales asesinados y 17 cabezas humanas arrojadas en las calles³⁶. Ante la brutalidad y la sensación de que no había otra solución, el presidente decidió, como primer acto de gobierno en materia de seguridad, mandar a su estado natal a más de 6,000 efectivos (4,260 elementos del Ejército, 1,054 de la Armada, 300 policías federales y agentes y fiscales de la Procuraduría General de la República) para que tomaran el control de la seguridad. En un primer momento, el presidente anunció que el despliegue de fuerzas militares sería una medida temporal y de refuerzo a las policiales civiles que se habían

³⁵ Tania Montalvo, (2015). *Siete presidentes, pocos resultados: 40 años de expansión del crimen organizado*, Animal Político. Disponible en: <https://narcodata.animalpolitico.com/7-presidentes-pocos-resultados-40-anos-de-expansion-del-crimen-organizado/>

³⁶ Pablo Ferri, (2016). *Y los cuarteles se abrieron en Michoacán*, El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/29/mexico/1483038811_981706.html

visto rebasadas por los grupos de crimen organizado para lograr tres objetivos:

“[...] restituir plenamente el mando de la autoridad gubernamental sobre el territorio y sobre la población del Estado; combatir el tráfico de estupefacientes [...] y recuperar la normalidad y la tranquilidad de los mexicanos que habitan en ese estado”.³⁷

Por su parte, el Procurador General de la República de ese entonces, Eduardo Medina Mora, también reforzaba lo que se convirtió en la primera narrativa que utilizó el gobierno para justificar el despliegue inédito de fuerzas: la defensa y recuperación del territorio nacional:

“Tenemos casi 7,000 elementos participando en esta operación, es quizá la operación de seguridad pública más relevante que se haya realizado en la historia del país... El operativo no tiene la intención de ser espectacular, tiene la intención de ser objetivo y el enfoque es territorial, es de recuperación del espacio geográfico para la ciudadanía. Ese es el resultado pertinente, ese es el resultado deseado por la población, ese es el resultado buscado”.³⁸

Si bien el operativo de Michoacán fue el más sonado, no fue el único estado donde se desplegaron elementos para “aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas”.³⁹ Después de Michoacán se realizaron por lo menos otros seis operativos de la misma o mayor magnitud a lo largo del territorio nacional, con lo que no solo aumentaron la presencia del Ejército en las calles, sino

³⁷ El Universo, (2006). Disponible en:

<https://www.eluniverso.com/2006/12/12/0001/14/B44694DD65AE4EC4A9045814E9C014CE.html/>

³⁸ AP Archive, (2006). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=cXDVZcO863Q>

³⁹ Gobierno Federal, 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.

que dieron inicio a lo que, hasta la fecha, no se ha podido revertir: los altos niveles de violencia y la militarización de la seguridad pública.

Implementación del operativo por estado

Fuente: Jorge Roa, (2016).

Nombre del operativo	Dependencia participante	Estado	Municipio	Número aproximado de elementos desplegados (nivel nacional)	Fecha de inicio
Michoacán	SEDENA	Michoacán	Todos	6,634	Diciembre 2006
Tijuana	SEDENA	Baja California	Todos	2,620	Enero 2007
Triángulo Dorado	SEDENA	Durango	Todos	3,018	Enero 2007
Guerrero Seguro	SEDENA	Guerrero	Todos	2,070	Enero 2007
Chihuahua	SEDENA	Chihuahua	Todos	2,026	Marzo 2008
Culiacán-Novolato-Guamuchil	SEDENA	Sinaloa	Culiacán, Novolato, Guamuchil	1,433	Mayo 2008
Noroeste	SEDENA	Nuevo León-Tamaulipas	Todos	10,562	Octubre 2008 ⁴⁰

⁴⁰ Jorge Roa, (2016). *El impacto de los operativos militares en el incremento de la violencia de 2006 a 2010: un análisis de política pública*, CIDE. Réplica propia de la tabla original del autor.

Respecto al marco legal, el gabinete justificó el uso del ejército para recuperar el territorio y desarticular el crimen con las tesis que derivaron de la sentencia *AI 01/2006* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴¹ en las que se estableció:

2) El presidente puede usar a las Fuerzas Armadas para preservar la seguridad interior y sin necesidad de formular la declaratoria de suspensión de garantías en situaciones que hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretar la mencionada suspensión.

3) El Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada pueden actuar sin que se requiera la suspensión de garantías en apoyo a las autoridades civiles en tareas de seguridad pública, siempre que exista una solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles a las que deben estar sujetos, con estricto acatamiento a la Constitución, a las leyes y a los tratados internacionales.

4) La participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública no viola el artículo 21 constitucional en la medida en que se trata de una instancia consultiva y que el objetivo de la ley impugnada es coordinar a las autoridades de todos los niveles de seguridad pública, para combatir el reto del crimen organizado. En tanto dichas secretarías tienen, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública tendrán que “examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública”.

En pocas palabras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó que tanto el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada podían actuar en el ámbito de la seguridad pública a solicitud expresa y bajo el control de las autoridades

⁴¹ Sandra Serrano, (2019). *La SCJN y la militarización del país: una justificación con forma legal. Análisis de la acción de inconstitucionalidad 01/1996*, UNAM.

civiles, siempre y cuando pudieran contenerse con rapidez, es decir, por tiempo limitado, y por medios pacíficos⁴². Así, la militarización legal de la seguridad pública se volvió una realidad y se consolidó el discurso oficial que resaltaba las debilidades de la seguridad civil para mantener el orden interno, lo que no dejaba otra alternativa que desplegar las Fuerzas Armadas por su profesionalismo, disciplina y por los supuestos menores niveles de corrupción para contener la violencia⁴³. Sin embargo, esto no se logró.

En 2007, durante la implementación de la Iniciativa Mérida, los niveles de violencia se dispararon. Después del supuesto éxito del Plan Colombia, en el que el gobierno de George W. Bush suministró miles de millones de dólares para fortalecer la capacidad militar de Colombia, Estados Unidos replicó la estrategia con México mandando 1.6 mil millones de dólares para la compra de equipo y entrenamiento para la lucha contra el crimen organizado⁴⁴. No por causalidad necesariamente, pero esto marcó el inicio de la ola de expansión de violencia que alcanzó su punto más álgido en 2011.

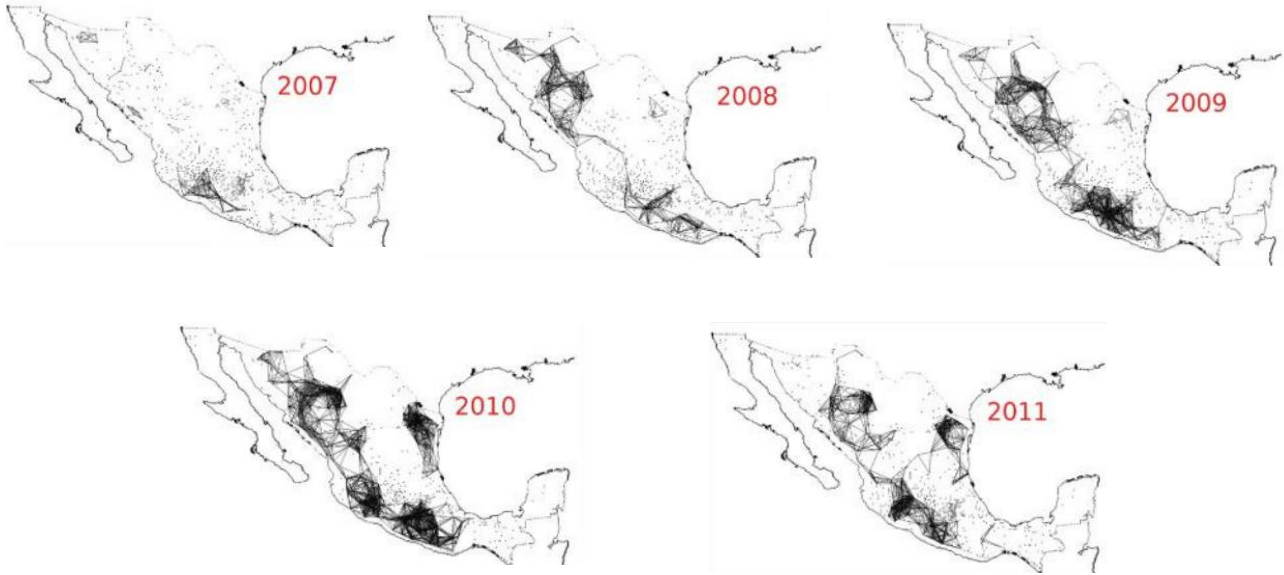
⁴² Sandra Serrano, (2019). *La SCJN y la militarización del país: una justificación con forma legal. Análisis de la acción de inconstitucionalidad 01/1996*, UNAM.

⁴³ Pierre Gaussens y Carolina Jasso, (2020). *Militarization of public security and violation of human rights in Mexico (2000-2020)*, The Age of Human Rights Journal, Vol. 15, pp. 26-50.

⁴⁴ Timothy Schwier, (2017). *El sanguinario camino de la militarización en México*, Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/militarizacion-mexico/>

Mapa de propagación de la violencia desde 2007 a 2011

Fuente: Espinal-Enríquez y Larralde, (2015) ⁴⁵



El Procurador, Medina Mora, intentó explicar el aumento de violencia como una reacción de los cárteles al recorte de sus ingresos, y no a lo que auguraba ser el fracaso de su estrategia militarizada:

*“Los cárteles mexicanos enfrentan una crisis de ingresos, una disminución de los flujos de efectivo tradicionales, y esto los impulsa a buscar otras actividades delictivas, una diversificación geográfica y de actividad delictiva, y esto es lo que puede explicar en buena medida la inusitada violencia que se registra en nuestro país hoy en día, es la disputa entre estas organizaciones criminales”.*⁴⁶

Esta renuencia para reconocer que la militarización no estaba teniendo los resultados buscados no solo sumergió al país en un completo estado de emergencia por años, sino que dio lugar a la sistematización de la violación

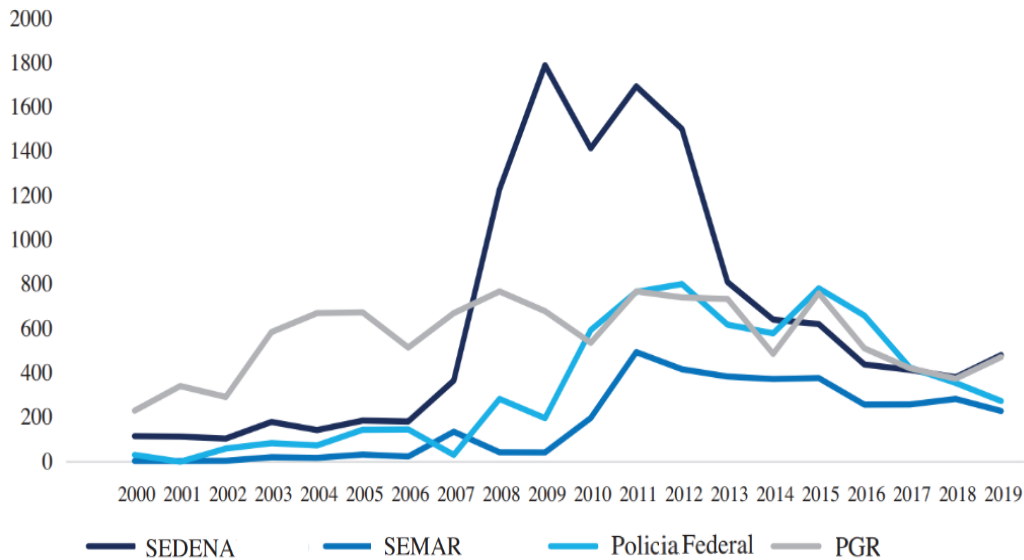
⁴⁵ J. Espinal-Enríquez y Hernán Larralde, (2015). *Analysis of México’s Narco War Network (2007-2011)*, Plos.

⁴⁶ AP Archive, (2006). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=cXDVZcO863Q>

de derechos humanos llevado a cabo por militares que reemplazaron los mandos civiles. Como es posible observar en el gráfico posterior, a partir de que se permite la intervención de las Fuerzas Armadas en el manejo de seguridad, las denuncias por violaciones a derechos humanos incrementaron contra la SEDENA, la SEMAR y la PGR, mientras que las de la Policía Federal tuvieron una leve disminución que tan solo un año después copiaría la tendencia al alza. Sin embargo, no podemos olvidar que, en un sistema judicial fallido, lamentablemente los datos que son tratados con secrecía y que implican sangre de por medio, difícilmente podrán acertar en la cantidad de violaciones que se cometieron durante la guerra contra el narco.

Quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos por violaciones a derechos humanos (2000-2019)

Fuente: Gaussens y Jasso, (2020) ⁴⁷



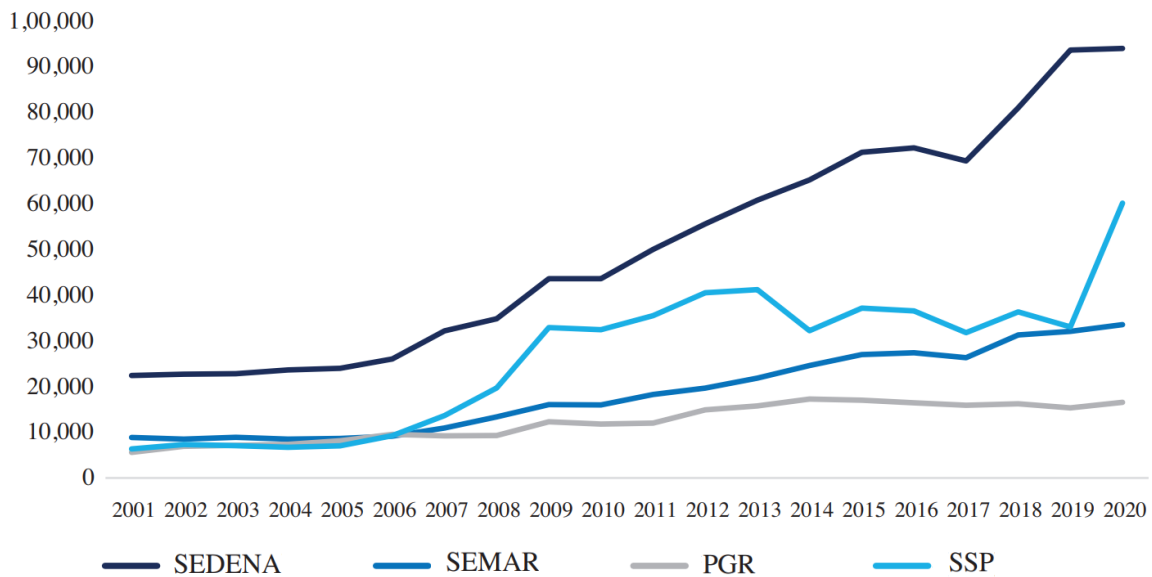
⁴⁷ Pierre Gaussens y Carolina Jasso, (2020). *Militarization of public security and violation of human rights in Mexico (2000-2020)*, The Age of Human Rights Journal, Vol. 15, pp. 26-50. Gráfica original de los autores únicamente con modificaciones de idioma

Segundo hito: contra la corrupción local

A mediados del sexenio parecía que dominaba el *status quo*: niveles elevados de violencia, pérdida de territorio a manos del narcotráfico y la diversificación de actividades y expansión de grupos del crimen organizado. Hasta ese momento, la estrategia que se centraba más en la captura de cabecillas en lugar de erradicación de zonas de cultivo estaba demostrando ser incapaz de hacer frente a los cárteles. A pesar de los presupuestos cada vez más elevados que se destinaban al financiamiento de las Fuerzas Armadas -como el de SEDENA que casi duplicó su gasto-, no se tenían los resultados esperados de cara a las elecciones intermedias.

Evolución del gasto público en seguridad (2001-2020) (millones de pesos)

Fuente: Gaussens y Jasso, (2020) ⁴⁸

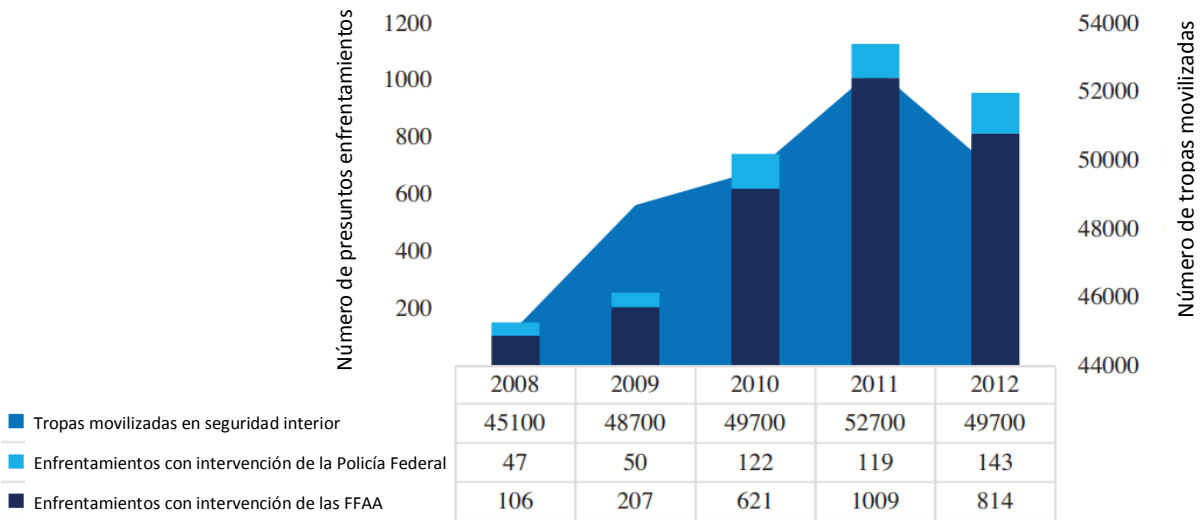


⁴⁸ Pierre Gaussens y Carolina Jasso, (2020). *Militarization of public security and violation of human rights in Mexico (2000-2020)*, The Age of Human Rights Journal, Vol. 15, pp. 26-50. Gráfica original de los autores únicamente con modificaciones de idioma

A la vez, el aumento en presupuesto fue acompañado de un aumento en el despliegue de tropas a lo largo de todo el territorio nacional, que entre 2006 y 2011 creció en 70%, llegando a 52,690 efectivos⁴⁹.

Tropas militares movilizadas en temas de seguridad interior y presuntos enfrentamientos con las Fuerzas Armadas y la Policía Federal (2008-2012)

Fuente: Gaussens y Jasso, (2020)⁵⁰



En un momento particularmente tenso del sexenio por la situación de seguridad y el periodo electoral que estaba en puerta, el gobierno decidió cambiar la narrativa para no solo enfocarse en desarticular el crimen y recuperar territorio, sino que agregaron el combate a la infiltración del crimen a nivel local. Con el argumento de que las organizaciones delictivas habían logrado infiltrarse en numerosas instituciones públicas al corromper a funcionarios en distintos niveles de gobierno, en mayo del 2009 se dio cuerpo al segundo hito con “El Michoacanazo”. Por órdenes del Procurador General de la República, el Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna,

⁴⁹ Ernesto Zedillo et al., (2019). *Drug Policy in Mexico: The Cause of a National Tragedy, A Radical but Indispensable Proposal to Fix It*. Penn Law.

⁵⁰ Pierre Gaussens y Carolina Jasso, (2020). *Militarization of public security and violation of human rights in Mexico (2000-2020)*, The Age of Human Rights Journal, Vol. 15, pp. 26-50. Gráfica original de los autores únicamente con modificaciones de idioma

mandó un operativo nuevamente a Michoacán para encarcelar de forma arbitraria a 11 presidentes municipales de oposición, y 18 oficiales y mandos policiales por presuntos nexos con el narcotráfico -en particular, con la Familia Michoacana. Sin embargo, los expedientes mostraron que no había pruebas para acusarlos de colusión y en un lapso de dos años todos fueron liberados⁵¹. Este episodio no solo es importante porque marcó el cambio de narrativa a la infiltración del crimen en gobiernos locales, sino porque fue la herramienta con la que el gobierno justificó la centralización de la política de seguridad⁵² y mostró la parcialidad con la que se protegió a municipios del gobierno y de la oposición.

A partir de 2006, el crimen organizado comenzó a elegir como blanco a oficiales y líderes políticos. Si bien el escenario más severo de violencia política es la muerte del jefe de Estado, el asesinato de autoridades locales también desestabiliza a la ciudadanía porque demostraba que, en la guerra, cualquiera podía ser víctima⁵³. Sin embargo, estos ataques no afectaron en la misma magnitud a los gobiernos en el poder que a los gobiernos de oposición. Como lo muestran los gráficos posteriores, los narcotraficantes y grupos criminales atacaban en mayor medida a los gobiernos de oposición que no contaban ni con apoyo ni protección militar por parte del gobierno central, y además, los ataques eran mayores en municipios cuando se acercaba un proceso electoral⁵⁴.

⁵¹ Cecilia Barria, (2009). *Michoacán: 27 funcionarios a prisión*, BBC News. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/06/090619_mexico_michoacan_np

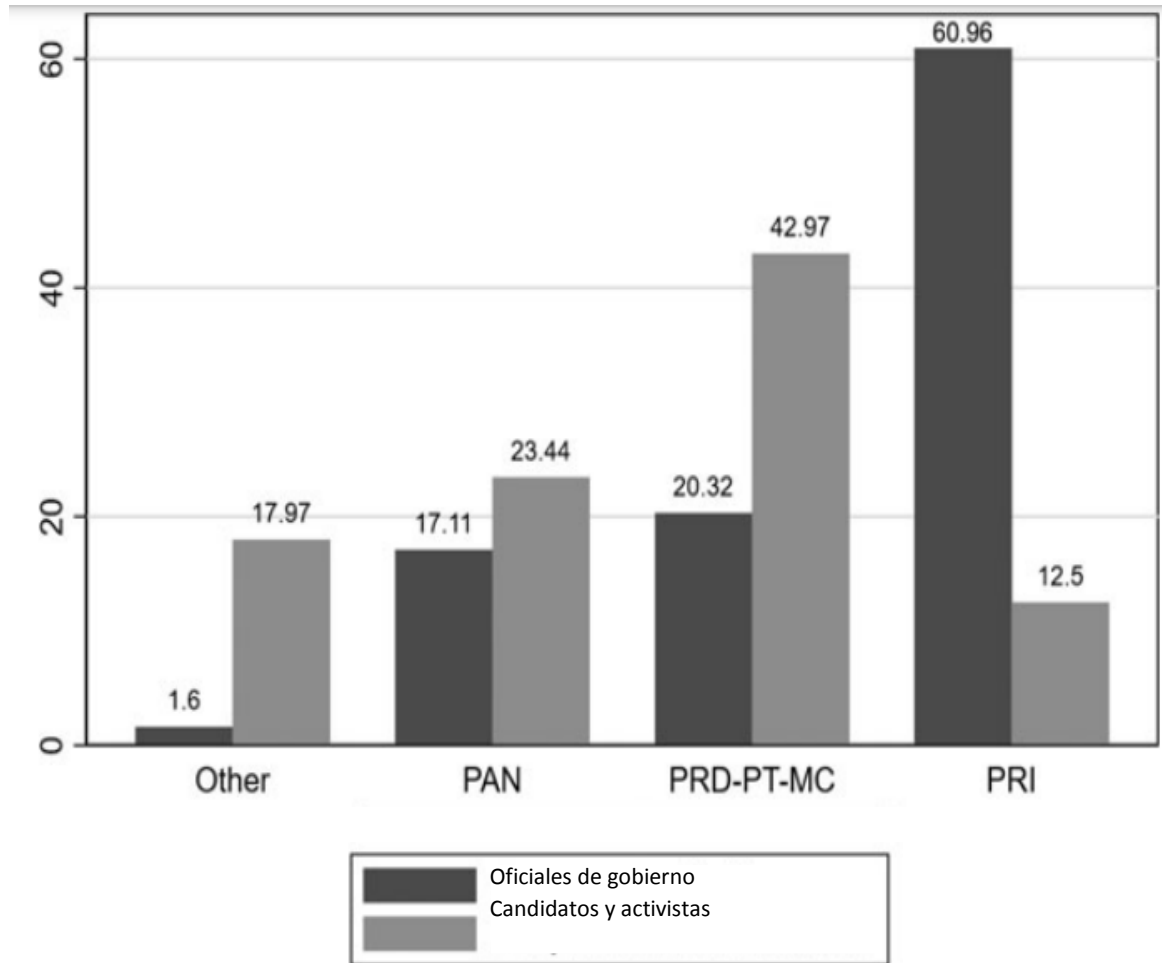
⁵² En particular, en la Secretaría de la Defensa Nacional

⁵³ Sandra Ley y Guillermo Trejo, (2018). *High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico*, British Journal of Political Science, pp. 1-27.

⁵⁴ Melissa Dell, (2014). *Trafficking Networks and the Mexican Drug War*, Harvard.

Ataques por blanco y por partido, 2007-2012 (%)

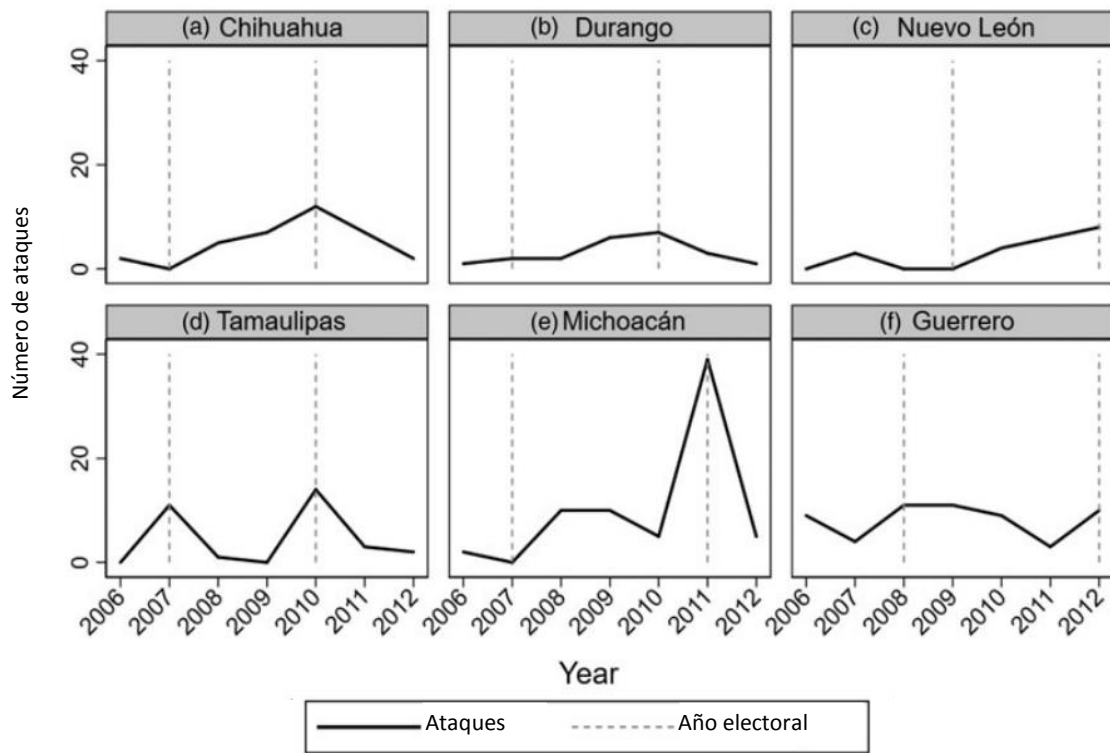
Fuente: Ley y Trejo, (2018)⁵⁵



⁵⁵ Sandra Ley y Guillermo Trejo, (2018). *High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico*, British Journal of Political Science, pp. 1-27. Gráfica original de los autores únicamente con modificaciones de idioma

Ataques y ciclos electorales locales

Fuente: Ley y Trejo, (2018)⁵⁶



Este aumento de violencia ha sido explicado en la literatura como una consecuencia de la guerra emprendida contra el narco ya que los grupos organizados, al no poder mantener relaciones de soborno que habían permitido un tipo de “*pax narca*”, tuvieron incentivos para dejar la secrecía y atacar a los funcionarios para defenderse tanto de los ataques del Estado como de otros cárteles, con lo que la guerra emprendida no solo fue responsable de la muerte de miles de civiles, sino que también dejó en desventaja a gobiernos opositores que igual cobró muchas vidas. Así, la promesa de “un México libre de drogas y violencia”⁵⁷ parecía cada vez menos

⁵⁶ Sandra Ley y Guillermo Trejo, (2018). *High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico*, British Journal of Political Science, pp. 1-27. Gráfica original de los autores únicamente con modificaciones de idioma

⁵⁷ Laura Atuesta, (2015). *Un análisis de la evolución del crimen organizado en México a través de los narcomensajes*, CIDE.

realizable y dejaban al gobierno con la tarea de plantear una nueva estrategia narrativa.

Tercer hito: conflicto entre criminales

En el 2010, a pesar de que el Procurador General dijera que “4 de cada 100 personas eran civiles que estaban en el lugar y momento incorrecto”⁵⁸, las muertes de civiles mexicanos per cápita habían superado los niveles de Iraq y Afganistán, los de Rusia en los años noventa y los de Sicilia después de la Segunda Guerra Mundial⁵⁹.

Las dos narrativas previas parecían ya no ser sostenibles ante un escenario en el que se alcanzaba el punto álgido de violencia con más de 11,000 homicidios⁶⁰. Era claro que la estrategia había sido fallida y que el hecho de que se debilitara a los cárteles más fuertes dio espacio a que cárteles rivales buscaran adquirir más poder, lo que terminó ocasionando una doble guerra: entre grupos delictivos y contra el Estado. Esto constituyó la tercera narrativa que se utilizó en los últimos años del sexenio de Calderón.

A partir del 2010, el gobierno panista decidió centralizar la estrategia de seguridad en un vocero que se encargó de articular una narrativa unificada que giraba en torno a que la violencia no sucedía por la intervención del Estado y ni siquiera era generalizada en todo el país, sino que eran casos en ciertos estados por conflictos y cuentas por saldar entre grupos criminales. Así, la retórica a cargo del Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, Alejandro Poire, se centraba en que:

“[...] la violencia criminal no se encuentra generalizada ni forma parte de la condición esencial de nuestro país. Se trata de un fenómeno producido por personas concretas responsables de sus actos que han agraviado sistemáticamente a la sociedad

⁵⁸ AP Archive, (2009). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=KDhr4HCx8PI>

⁵⁹ Melissa Dell, (2014). *Trafficking Networks and the Mexican Drug War*, Harvard.

⁶⁰ Timothy Schwier, (2017). *El sanguinario camino de la militarización en México*, Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/militarizacion-mexico/>

con cada uno de sus crímenes cometidos. [...] los homicidios atribuibles a miembros de la delincuencia organizada son parte de un fenómeno focalizado regionalmente y resultado, especialmente, de confrontaciones entre éstos”⁶¹.

Sin embargo, estudios posteriores lograron demostrar que, a diferencia de lo que se decía, los homicidios sí eran un problema que abarcaba todo el país y la intervención militarizada también había elevado los niveles de violencia en la población civil, con lo que no era posible ignorar la responsabilidad del Estado.

⁶¹ Alejandro Poire, (2011). *Los homicidios y la violencia del crimen organizado. Una revisión a la tendencia nacional*, Nexos.

Homicidios y operativos militares en el territorio nacional

Fuente: Jorge Roa, (2016)⁶²



⁶² Jorge Roa, (2016). *El impacto de los operativos militares en el incremento de la violencia de 2006 a 2010: un análisis de política pública*, CIDE.

Letalidad de las fuerzas del Estado en enfrentamientos (2008-2014)

Fuente: Gaussens y Jasso, (2020)

Año		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
SEDENA	Civiles fallecidos	44	95	327	526	370	225	168	1755
	Civiles heridos	13	24	40	27	23	19	23	169
	Tasa de letalidad	3.4	4	8.2	19.5	16	11.8	7.3	10
Policía Federal	Civiles fallecidos	44	74	35	92	162	65	51	523
	Civiles heridos	19	17	9	3	13	16	2	79
	Tasa de letalidad	2.3	4.4	4	30.7	12.5	4	25.5	6.6
SEMAR	Civiles fallecidos	-	24	50	103	36	33	74	320
	Civiles heridos	-	6	2	7	1	2	1	19
	Tasa de letalidad	-	4	25	15	36	17	74	17 ⁶³

⁶³ Pierre Gaussens y Carolina Jasso, (2020). *Militarization of public security and violation of human rights in Mexico (2000-2020)*, The Age of Human Rights Journal, Vol. 15, pp. 26-50. Réplica propia de la tabla original de los autores.

El sexenio de Calderón pasó a la historia como el encargado de dejar un país desangrado y agobiado por la violencia con los más de 70,000 muertos y 27,000 desaparecidos que se estiman durante su mandato⁶⁴. Como los hechos y la academia lo han señalado, la decisión de militarizar la guerra contra el narcotráfico fue muy costosa en términos de vidas humanas, Estado de Derecho, control del crimen y capacidad institucional⁶⁵. Debido a la cantidad de demanda, a la posibilidad de adaptación por parte de los grupos organizados y a la mala implementación de una política pobremente diseñada, las acciones realizadas por el Estado mexicano de 2006 a 2012 no lograron una disminución grande ni constante del narcotráfico, y en cambio, sí fueron responsables del aumento de violencia en el país.

La nueva (fallida) esperanza con el regreso del régimen priista

Tras la elección presidencial de 2012, el presidente electo Enrique Peña Nieto anunció cambios relevantes en la política de seguridad, prometiendo una ruptura con la política de seguridad militarizada llevada a cabo por su antecesor. En entrevista al Washington Post en 2012, Peña Nieto declaró que el éxito no se mediría “por el número de cabecillas del narcotráfico capturados o eliminados”⁶⁶. Por su parte, Miguel Ángel Osorio Chong, coordinador de Diálogo Político y Seguridad del equipo de transición, declaró que se mantendría la presencia de personal del Ejército y la Marina en las calles, adelantando que se “modificaría la estrategia de seguridad”.⁶⁷

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 articuló la nueva estrategia de seguridad del gobierno entrante bajo la meta denominada “México en Paz”.⁶⁸

⁶⁴ Ernesto Zedillo et al., (2019). *Drug Policy in Mexico: The Cause of a National Tragedy, A Radical but Indispensable Proposal to Fix It*. Penn Law.

⁶⁵ Ernesto Zedillo et al., (2019). *Drug Policy in Mexico: The Cause of a National Tragedy, A Radical but Indispensable Proposal to Fix It*. Penn Law.

⁶⁶ Weymouth, (2014). *Entrevista con el presidente de México, Enrique Peña Nieto: The Washington Post*, Gobierno de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/epn/prensa/entrevista-con-el-presidente-de-mexico-enrique-pena-nieto-the-washington-post?tab=>

⁶⁷ Mantendrá Peña Nieto a Ejército en las calles, (2015). Disponible en: <https://www.noroeste.com.mx/nacional/mantendra-pena-nieto-a-ejercito-en-las-calles-MDNO465933>

⁶⁸ Diario Oficial de la Federación, (2013). Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

El principal instrumento de dicha meta fue el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Seguridad⁶⁹, el cual planteó cinco grandes objetivos:

- a) Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social del delito
- b) Reducir la vulnerabilidad y delincuencia de población prioritarias
- c) Favorecer la convivencia y seguridad ciudadana
- d) Fortalecer capacidades institucionales para la seguridad en gobiernos municipales, estatales y federación
- e) Asegurar coordinación entre dependencias y entidades federales

Entre las “estrategias” propuestas destacaban la definición de población vulnerables tales como mujeres y adolescentes, la coordinación sectorial de la política de seguridad en la Secretaría de Gobernación —con la creación de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana— y la Comisión Nacional de Seguridad y la promoción de participación ciudadana en las actividades de consejos y comités de seguridad y prevención. Cabe destacar que la propuesta de política de seguridad del sexenio 2012-2018 se fincó en la conceptualización de “seguridad ciudadana” como una alternativa a la “seguridad nacional”, desde la cual promover la responsabilidad y la cogestión de la prevención del delito entre gobiernos locales y federal y ciudadanía.

Pese a un descenso del 22.93% en las defunciones por homicidio entre 2012 y 2014 (INEGI)⁷⁰, entre 2012 y 2018, las dinámicas de la violencia en México no sufrieron cambios definitivos. Prueba de ello es que, al concluir el sexenio, el país registró 36,685 homicidios – 83.3% más que en 2012. En cambio, los fundamentos de la política de seguridad del sexenio de Felipe Calderón permanecieron, incluyendo la militarización de la seguridad pública en el país con la creación de la nueva institución policial -la Gendarmería Nacional- que

⁶⁹ Diario Oficial de la Federación, (2014). Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

⁷⁰ En 2012 se registraron 25,967 homicidios, mientras que en 2014, fueron registrados 20,010. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=

a pesar de anunciarse como de mando civil, fue solamente una herramienta discursiva para simular un cambio⁷¹.

Estudios han demostrado que el principal instrumento de política pública durante 2012 y 2018 fue el uso de la fuerza letal por parte de las fuerzas de seguridad, incluyendo las militares ⁷², junto con el derecho penal, particularmente para delitos del fuero federal y conforme a una política punitivista de drogas. ⁷³ Tratándose del uso del derecho penal y en contradicción con la estrategias planteadas por el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Seguridad, datos muestran que al 2016, 72.1% de la población privada de su libertad contaba con educación básica como su máximo grado de estudios, a su vez, el 68.1% de dicha población tenía una edad de entre 18 y 39 años.⁷⁴ Dicho de otra forma, el uso del derecho penal se continuó aplicando, de forma desproporcionada, en contra de poblaciones vulnerables: jóvenes y de bajos recursos, aún cuando el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Seguridad catalogó a la población joven como “grupos de atención prioritaria”.

Además, el despliegue de las fuerzas militares en el territorio nacional se incrementó durante 2012 y 2016, pese a la promesa de cambio de Osorio Chong⁷⁵, resultando en un incremento en el número de masacres y letalidad en el uso de la fuerza, así como en la fragmentación del crimen en nueve organizaciones distribuidas en el territorio nacional⁷⁶ que contribuyeron a que

⁷¹ Timothy Schwier, (2017). *El sanguinario camino de la militarización en México*, Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/militarizacion-mexico/>

⁷² Trevino-Rangel et al., (2021). *Deadly force and denial: the military's legacy in Mexico's 'war on drugs'*, The International Journal of Human Rights; Silva Forné et al., (2018). *Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad*, Desacatos.

⁷³ Catalina Pérez Correa y Andres Ruiz, (2018). *Marihuana: El Precio de la Prohibición*. CIDE. Disponible en https://www.politicadedrogas.org/documentos/20181009_140204_cuaderno_de_trabajo_28.pdf

⁷⁴ Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), (2016). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf

⁷⁵ Arturo Ángel, (2016). Peña duplica el número de militares en las calles, aunque ninguna ley los regula, Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2016/10/pena-nieto-militares-seguridad-publica/>

⁷⁶ Tania Montalvo, (2015). *Siete presidentes, pocos resultados: 40 años de expansión del crimen organizado*, Animal Político. Disponible en: <https://narcodata.animalpolitico.com/7-presidentes-pocos-resultados-40-anos-de-expansion-del-crimen-organizado/>

el 2017 fuera el año más sanguinario en la historia moderna del país - superando las tasas del 2011.

La militarización perpetuada por el gobierno de Enrique Peña Nieto no logró ningún cambio de los que se habían prometido: la impunidad por ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, la tortura y los homicidios fueron una constante a lo largo de su sexenio. Mientras que los militares se quedaron en las calles y las nuevas policías se militarizaron, los muertos y violaciones a derechos humanos se fueron acumulando día a día⁷⁷.

Índice de Paz México 2018

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, (2018)⁷⁸



⁷⁷ Timothy Schwieter, (2017). *El sanguinario camino de la militarización en México*, Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/militarizacion-mexico/>

⁷⁸ *Índice de Paz México 2018* vía Instituto para la Economía y la Paz, (2018). Disponible en: <https://imco.org.mx/indice-paz-mexico-2018-via-instituto-la-economia-la-paz/>

Punto de no retorno

Como se demostró previamente, la militarización de la seguridad pública en México tuvo resultados desastrosos. Al igual que en cualquier país, las Fuerzas Armadas están entrenadas para la guerra, no para atender la seguridad pública. Por eso, centrar la política de seguridad en una institución que no está capacitada para atender un asunto civil y que tiene antecedentes de violación a los derechos humanos, auguraba a todas luces su rotundo fracaso.

Si algo debemos de aprender de los casos expuestos anteriormente es que la elaboración de políticas públicas no es trivial. Cuando los gobiernos subestiman el poder de los grupos que llenan los vacíos de poder o toman la militarización como la vía para resolver problemas de seguridad interior, los resultados pueden ser catastróficos, como lo fue durante los sexenios de Calderón y Peña Nieto, y como se vislumbra que será en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador si no cambia el rumbo.

Capítulo 3. La Guardia Nacional

Cuando Andrés Manuel López Obrador ganó la elección presidencial de 2018, el Ejército llevaba ya once años en el combate al crimen organizado y llevando a cabo distintas labores que usualmente les corresponden a policías civiles.

Muchos pensaban que la llegada del primer presidente identificado con la izquierda desde los años setenta representaría un cambio en la política de seguridad: un giro para darle a las policías y a los civiles un rol protagónico en la lucha contra el crimen organizado -como debería ser- y que representaría el comienzo para que el Ejército empezara a regresar a los cuarteles. Sin embargo, esa ilusión duró poco.⁷⁹

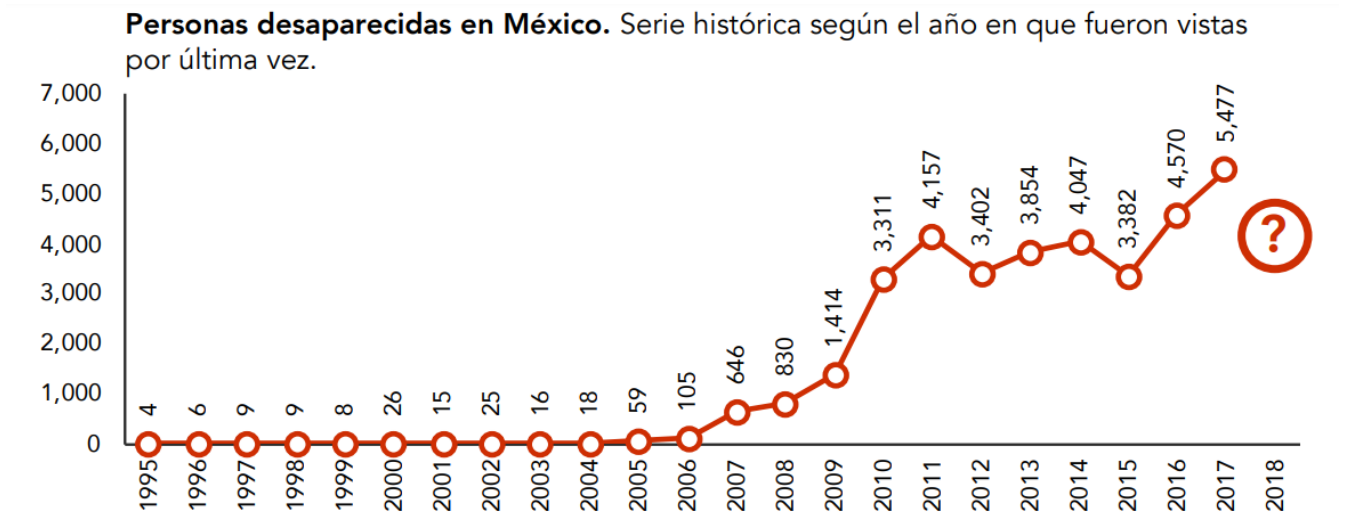
Cuando Alfonso Durazo, primer secretario de Seguridad y Protección Ciudadana del nuevo gobierno, tomó protesta, declaró que estaban recibiendo una “catástrofe” en materia de seguridad. En parte, lo dicho por el secretario era verdad ya que la nueva administración recibía un país con más de 275 mil víctimas de homicidio y más de 35 mil personas desaparecidas entre los años 2007 y 2018.

⁷⁹ Carlos Galindo, Paul Frissard y Daniela Osorio, (2019). *Atlas de homicidios México 2018*, México Unido Contra la Delincuencia. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2019/12/MUCD-2019-Atlas-de-homicidios-2018.pdf>

Elaboración con datos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). Hasta su elaboración, no se habían liberado cifras oficiales de personas desaparecidas en 2018.

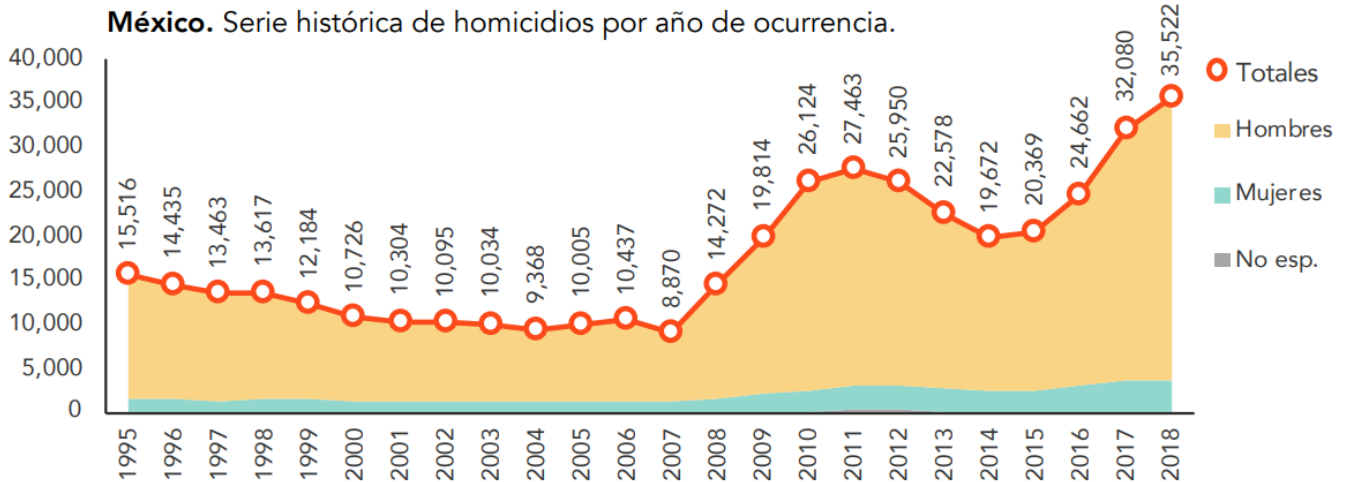
Personas desaparecidas en México

Fuente: México Unido Contra la Delincuencia, (2019) ⁸⁰



Homicidios ocurridos en México

Fuente: México Unido Contra la Delincuencia, (2019)



⁸⁰ Carlos Galindo, Paul Frissard y Daniela Osorio, (2019). Atlas de homicidios México 2018, México Unido Contra la Delincuencia. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2019/12/MUCD-2019-Atlas-de-homicidios-2018.pdf>

Elaboración con datos del INEGI (base con defunciones generales).

Era cierto en términos de violencia y tampoco el panorama a nivel policial resultaba alentador, ya que nueve de cada diez policías estatales y municipales ganan menos de quince mil pesos al mes. Además, existe una subinversión crónica en la materia: el presupuesto para todo el aparato de seguridad –policías, fiscalías, tribunales, prisiones, etc.— no llega a 1% del PIB, menos de la mitad de lo que gastan en esos temas los países de la OCDE y una tercera parte de lo que gasta un país con características similares como Colombia.

También había un enorme problema de distribución de competencias: en nuestro arreglo constitucional-institucional y en las leyes generales respectivas, la seguridad pública es una función concurrente de los tres órdenes de gobierno. Pero no hay una distribución y definición precisa de los tramos de control. Eso ha generado incentivos, desde 2006, para que los distintos órdenes de gobierno se trasladen y echen la responsabilidad entre ellos: pasa del gobierno federal a los estatales y municipales, y viceversa. Es claro que el gobierno entrante en 2018 no recibía un país con buenas cuentas en materia de seguridad. De hecho, todo lo contrario.

Pero muy pronto, el gobierno electo comenzó a alejarse de lo que hubiese podido ser una alternativa en materia de seguridad. En agosto de 2018, en plena transición, el presidente electo se reunió con el entonces secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos⁸¹, quien previamente ya se había posicionado respecto a la actuación de las Fuerzas Armadas en las calles y que poco se parecería al panorama que prevalecería en el país⁸²:

“¿Quieren que estemos en los cuarteles? Adelante. Yo sería el primero en levantar no una, las dos manos para que vayamos a hacer nuestras tareas constitucionales. [...] Nosotros no

⁸¹ Arturo Rodríguez, (2018). López Obrador se reúne con Cienfuegos para abordar violencia y relevo en Sedena, Proceso. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2018/8/22/lopez-obrador-se-reune-con-cienfuegos-para-abordar-violencia-relevo-en-sedena-210885.html>

⁸² Luis Pablo Beauregard, (2016). Cienfuegos: “La violencia no se resuelve a balazos”, El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/08/actualidad/1481220902_482624.html

pedimos estar ahí, no nos sentimos a gusto. Ninguno de los que estamos aquí estudiamos para perseguir delincuentes. Nuestra idea, nuestra profesión, es otra y se está desnaturalizando. [...] ¿Qué queremos? Que las fuerzas armadas tengan un marco [legal] que los respalde cuando tengan que actuar, que no seamos señalados por cuestiones que son propias de las operaciones que realizamos... nos encantaría que la policía hiciera su tarea para lo que está”.

Desde esa reunión, todo comenzó a cambiar. A pesar de que no se tiene información completa sobre lo que se presentó y discutió en dicha reunión, lo cierto es que a partir de entonces el presidente López Obrador comenzó a verse cada vez más cerca de los militares y sus propuestas iniciales fueron en el sentido de otorgarles el control de la seguridad pública.

Pero justamente unos días antes de que el nuevo presidente tomara posesión como tal, un debate sobre la Ley de Seguridad Interior aprobada en el Congreso de la Unión, sacudió al país.

El debate sobre la Ley de Seguridad Interior

Desde el inicio de la guerra contra el narco, las Fuerzas Armadas han asumido cada vez más tareas propias de la seguridad pública -sin supervisión civil y sin objetivos realizables- y han ocupado espacios al frente de instituciones de seguridad pública a nivel local, lo cual ha generado un uso indiscriminado de la fuerza que no ha logrado reducir los índices delictivos⁸³. Esto generó que en nuestro país se viva -desde entonces- un ambiente de enfrentamiento armado abierto entre elementos castrenses y las organizaciones criminales, sin una estrategia que entienda la naturaleza de la violencia ni que se responsabilice de la magnitud alcanzada, y que ha probado estar basada en la prueba y error. Siguiendo esta misma lógica, a partir de 2009 comenzó la

⁸³ Luis González, (2017). Seguridad interior, ¿seguridad para quién?, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>

elaboración de proyectos que buscaban crear una Ley de Seguridad Interior que en lugar de buscar fortalecer a las corporaciones policiacas, a las de inteligencia o las instituciones facultadas para la impartición de justicia, buscaba dar certeza a la actuación de las Fuerzas Armadas contra el crimen organizado⁸⁴.

A 10 años de que se inició la militarización de la seguridad, había información que nadie -ni los legisladores- podía ignorar: tener al Ejército en las calles había incrementado los homicidios, se había desarticulado a las policías y no se había controlado al crimen organizado. A pesar de eso, en 2017 la presión ejercida por el entonces titular de la Secretaría de Defensa Nacional, Gral. Salvador Cienfuegos, logró lo que no se había logrado casi una década atrás: la elaboración de legislación cuya verdadera intención era tener un Estado de excepción de facto, sin responsabilizarse políticamente y sin someter al escrutinio del Congreso el despliegue del Ejército por parte el Ejecutivo⁸⁵.

En oposición a lo que pudieran argumentar sus defensores, organismos nacionales⁸⁶ e internacionales⁸⁷, la academia y expertos en seguridad alertaban los riesgos que ocasionaría aprobar una ley que avalara la presencia de militares en las calles y que no pusiera contrapesos al Ejecutivo en el uso de las Fuerzas Armadas. David Pérez Esparza⁸⁸ resumió estos riesgos en seis puntos:

1. La LSI violaría el rol de las fuerzas armadas en una democracia

⁸⁴ Alejandro Anaya, (2017). *¿Ley de Seguridad Interna? Mejor las Fuerzas Armadas de regreso a sus cuarteles*, Seguridad interior, ¿seguridad para quién?. Disponible en:

<https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>

⁸⁵ Alejandro Madrazo, (2017). *Estos son los riesgos de la Ley de Seguridad Interior*, Borde Político. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zCjHt9kNUrk>

⁸⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Seguridad sin Guerra, Red TDT, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, Enjambre Digital, Red en Defensa de los Derechos Digitales, México Unido contra la Delincuencia, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Oficina de la Defensoría de los Derechos de la Infancia, por mencionar algunas.

⁸⁷ Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, WOLA, etc.

⁸⁸ David Pérez, (2017). *¿Por qué rechazar la LSI? Análisis de seis riesgos principales*, Nexos. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/por-que-rechazar-la-lsi-analisis-de-seis-riesgos-principales/>

La lógica de existencia de las Fuerzas Armadas es opuesta a la de la policía civil ya que estas están preparadas para fundamentalmente una cosa: matar. Por lo tanto, ponerlas a ambas en el mismo nivel para atender asuntos de seguridad pública va en contra de lo que establecen principios democráticos sobre su actuar ante casos de (principalmente) una amenaza externa.

2. La LSI sería jurídicamente inválida e ilegítima

La Cámara de Diputados no tenía atribuciones para legislar en esa materia -según lo establece el artículo 73 Constitucional- y el texto de la propuesta violaba otros artículos de la Ley Suprema.

3. La LSI pretendería regular un concepto que simplemente no existe

El concepto de “seguridad Interior” es un vestigio del Estatuto de Gobierno del Imperio que se utilizaba frente a los levantamientos federalistas y republicanos que se pronunciaban en contra del Imperio, a la secesión de entidades y a ataques de las tribus a los que no se les quería reconocer como asuntos “externos” para no darles un carácter político de soberanía a dichos movimientos⁸⁹. Sin embargo, en nuestro sistema jurídico este concepto no tiene cabida y, por lo tanto, Pérez Esparza menciona que únicamente complicaba la interpretación de la ley.

4. La LSI generaría un mayor caos legal que el que resuelve

En este punto, muestra que la ley no aportaba ningún beneficio regulatorio ya que faculta al presidente para ordenar la intervención de las Fuerzas Armadas tanto en casos de “no emergencia” como ante una “emergencia nacional”, sin especificar quien se encargaba de distinguir entre un escenario y otro.

⁸⁹ Alejandro Madrazo, (2017). *Estos son los riesgos de la Ley de Seguridad Interior*, Borde Político. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zCjHt9kNURk>

5. La LSI expondría a México a riesgos nunca vistos

En este sentido, dice que avalar que el Ejército desarrolle actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior permitía que pudieran intervenir comunicaciones de cualquier ciudadano y que no tuvieran que rendir cuentas a ningún organismo de transparencia, con lo que se generaría todavía más opacidad de la que ya existe.

6. La LSI aumentaría todavía más la violencia

El autor menciona que, como se ha demostrado, el consumo de drogas ilícitas había aumentado en 47% en los últimos cinco años y tampoco se logró disminuir la violencia con los 52,000 elementos que se desplegaron diariamente en el país durante 2016 con los Operativos Conjuntos. Por lo tanto, de aprobarse la Ley se perpetuaría lo que ya se había demostrado ser fallido.

A pesar de esto, en diciembre del 2017 la Cámara de Diputados aprobó “una ley que fue aprobada *fast-track*, sin debida discusión y sobre un texto que se conoció poco antes de que fuera votado en comisiones y que fue votado en el Pleno el mismo día que fue votado en comisiones⁹⁰”, y posteriormente se hizo lo mismo en el Senado de la República.

Ni las advertencias ni las discusiones llevadas a cabo por la sociedad civil pudieron frenar lo que a lo largo de todo su texto contravenía con lo establecido en la Constitución Política de nuestra nación. Para ejemplificarlo, la Ley de Seguridad Interior contravenía lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, que tras su reforma en 2016⁹¹ establecía:

Artículo 21. [...]

⁹⁰ Alejandro Madrazo, (2017). *Estos son los riesgos de la Ley de Seguridad Interior*, Borde Político. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zCjHt9kNUrk>

⁹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2017). Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-021.pdf>

El subrayado y resaltado es propio.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

[...]

Sin embargo, con un lenguaje muy sutil, lo que la Ley⁹² pretendía era únicamente cambiar la etiqueta para no tomar la intervención del Ejército como una materia de seguridad pública:

Artículo 18. [...]

En ningún caso las acciones de seguridad interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública.

Esta trampa legislativa, además de todo lo expuesto anteriormente, alertó a académicos, activistas e instituciones que recurrieron a mecanismos de defensa constitucional en contra del Decreto publicado el 21 de diciembre del 2017 en el Diario Oficial de la Federación que promulgaba la Ley de Seguridad Interior. Con más de 8 mil recursos de amparo, controversias constitucionales y algunas acciones de inconstitucionalidad, los argumentos que estos

⁹² Ley de Seguridad Interior, (2017). Disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf

grupos⁹³ presentaron a la Suprema Corte de Justicia para que rechazaran la ley fueron resumidos por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)⁹⁴ en cinco puntos:

1. Falta de mecanismos de rendición de cuenta y falta de supervisión civil

La Ley de Seguridad Interior no establecía mecanismos adecuados de rendición de cuentas para los elementos castrenses que cometieran abusos y violaciones a derechos humanos, ni tampoco establecía los procedimientos para que las autoridades civiles supervisaran las acciones de los soldados durante sus operaciones ni mecanismos para asegurar el pleno control civil sobre fuerzas militares.

2. Expansión de la jurisdicción militar sobre civiles

La Ley ampliaba la capacidad de los militares para recopilar inteligencia e información de las autoridades civiles y para participar en investigaciones penales civiles, cuando son ellos los que más acusaciones reciben por violaciones a derechos humanos.

3. Regulación insuficiente del uso de la fuerza por parte de los militares

La Ley no limitaba el uso de la fuerza al no incorporar el principio de “estricta” o “absoluta” necesidad por parte de los militares, lo que abría el camino a que, si se llegaban a considerar las protestas como “amenazas de seguridad interior”, los militares pudieran utilizar fuerza excesiva y letal contra civiles.

⁹³ Entre estos se encontraban la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el municipio de San Pedro Cholula, el municipio de Hidalgo del Parral, un grupo de 44 senadores, 188 miembros de la Cámara de Diputados y el partido político Movimiento Ciudadano.

⁹⁴ Ximena Suárez-Enríquez y Maureen Meyer, (2018). *Nueva Ley de Seguridad Interior enfrenta fuerte rechazo en México*, WOLA. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/cinco-argumentos-clave-rechazar-ley-de-seguridad-interior-mexico/>

4. Falta de transparencia en la forma en la que se implementará la Ley de Seguridad Interior

Al considerarse que la aplicación de la ley como una cuestión de “seguridad nacional” la información no podía ser tratada como pública, y, por lo tanto, no iba a poderse vigilar el actuar de los militares ni investigar los abusos que cometieran.

5. La Ley de Seguridad Interior desincentiva la reforma policial

Consolidar la dependencia en las Fuerzas Armadas para manejar temas de seguridad debilitaba más el fortalecimiento de las fuerzas policiales civiles y rezagaban su actuación en algo que era su competencia.

Casi un año después de que se aprobara la Ley y tres semanas antes de que iniciara el nuevo gobierno, el 12 de noviembre de 2018 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación comenzó a deliberar sobre las acciones promovidas en contra de la Ley⁹⁵.

Buena parte de la discusión sobre el tema tenía que ver con si el Congreso de la Unión tenía la facultad para expedir una ley en materia de seguridad interior, pues el artículo 89 constitucional, fracción VI, disponía que, dentro de las facultades del presidente de la República está la siguiente:

VI.- Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación⁹⁶.

Por unanimidad los ministros consideraron que el Congreso de la Unión no contaba con atribuciones para regular la materia de seguridad interior, no

⁹⁵ Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 Y 11/2018, discutidas en las sesiones del 12 y 13 de noviembre de 2018. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ministro encargado del Engrose: Eduardo Medina Mora Icaza.

⁹⁶ El subrayado es propio.

podía reglamentar la competencia presidencial sobre la materia, por lo que la Ley de Seguridad Interior resultaba inconstitucional en su totalidad.

Algunos ministros consideraron que, aunque el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea han realizado valiosas aportaciones en materia de seguridad pública, su presencia había tenido como consecuencia que los gobiernos locales, estatales y municipales, así como el federal, evadieran su responsabilidad constitucional de construir instituciones de carácter civil para combatir al crimen organizado y mantener la seguridad pública en el país.

En el mismo debate, el ministro José Ramón Cossío señaló que el artículo 129 constitucional⁹⁷ establecía la diferencia entre tiempos de paz y de guerra y que en los primeros, la Constitución establece que el Ejército solo puede llevar a cabo aquellas facultades que tuvieron una estricta vinculación con la disciplina militar.

El ministro Arturo Zaldívar votó también por la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley, pues consideró que la función de seguridad interior en realidad encubría la de seguridad pública, misma que estaba reservada para las autoridades civiles y no militares. En este sentido, calificó de “fraude a la Constitución” lo establecido por el legislador federal.

Argumentó otros dos aspectos: que, al distribuir competencias, la Ley de Seguridad Interior se convertía en una ley general para la cual se requería explícitamente un facultamiento, mismo que no estaba en la Constitución. Además, señaló (como también hicieron otros ministros) que la facultad establecida en la fracción VI del artículo 89 del texto constitucional era una competencia notoriamente federal y que le correspondía en exclusiva su ejercicio al presidente de la República y no era una facultad que compartiera en ese sentido con el Congreso federal.

⁹⁷ **Artículo 129.-** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas

Finalmente, el ministro Zaldívar hizo un argumento que será importante tomar en consideración para la propuesta final de este trabajo y que ya se vislumbraba como un aspecto relevante desde el primer capítulo. Señaló que las Fuerzas Armadas tienen un entrenamiento y un equipamiento muy distintos a con los que cuentan normalmente las policías, ya que los primeros requieren un mayor (“excesivo”) uso de la fuerza, mientras que las acciones de las policías suelen estar más encaminadas al control y a la prevención del delito⁹⁸. Por esas diferencias, consideró que la Ley de Seguridad Interior no regulaba de manera correcta el uso excesivo de la fuerza y, también por ello, devenía inconstitucional.

Muchos ministros subrayaron e hicieron la importante distinción de que no es que la democracia mexicana prohíba de manera tajante y sin excepciones la participación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública. Sin embargo, expusieron que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en distintos presentes ha señalado que la intervención debe tener ciertas características, como la excepcionalidad, la temporalidad, en auxilio y a solicitud expresa de las autoridades civiles.

Por su parte, el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena consideró que el Congreso efectivamente contaba con la facultad para expedir una ley en materia de seguridad interior, sin embargo, no regulaba aspectos de la seguridad interior, puesto que estos no se encontraban diferenciados respecto de la seguridad pública y de la seguridad nacional.

Señaló también, como lo establecen distintos precedentes de la Corte Interamericana, que el uso de las fuerzas castrenses siempre debe tener como rasero institucional el de *ultima ratio* y nunca la normalidad, puesto que su intervención causa diversas afectaciones a una cantidad de derechos relevantes, por los cuales el Constituyente Permanente decidió en el artículo

⁹⁸ Aquí es importante recordar lo mencionado en el capítulo 1, en el sentido de que la regla de los militares es “escalar el conflicto” mientras que en las policías es “deescalarlo.”

29 constitucional establecer las formas en que podía entrar en vigor y decretarse la suspensión de garantías⁹⁹.

El ministro Pardo Rebolledo fue el único que estuvo por la validez de la Ley. Por mayoría de nueve votos, y después de muchas demandas que buscaban lograrlo, el 15 de noviembre del 2018 se declaró la invalidez de la Ley de Seguridad Interior.

Las implicaciones del debate y la propuesta presidencial

Pasado el debate, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos y colectivos que estuvieron en contra desde el inicio de la Ley de Seguridad Interior festejaron lo que era a todas luces un gran logro: que la Suprema Corte se pronunciara porque el Ejército no podía llevar a cabo labores de seguridad pública. Sin embargo, la alegría colectiva no duró demasiado.

En 2010, en su camino a lo que se convertiría en su segunda derrota electoral, Andrés Manuel López Obrador tenía una postura muy clara: regresar al Ejército a los cuarteles¹⁰⁰:

“[...] el presidente Juárez sabía que no podíamos apostar a una república militar, sino a una república civilista. Esta es una enseñanza mayor, nos debe de servir para entender que no es con el ejército como se pueden resolver los problemas de inseguridad y de violencia. [...] Hay que cuidar a esa institución que es el ejército, que no se utilice para suplir las incapacidades de los gobiernos civiles”. [...] Ya estamos viendo cómo se están violando derechos humanos, cómo inocentes están perdiendo la vida; no podemos nosotros aceptar un gobierno militarista, además, eso no le conviene a la misma institución militar, los

⁹⁹ Buena parte de la recolección que se hace del debate que se tuvo en el Pleno de la Suprema Corte puede encontrarse en este documento elaborado por la Casa de la Cultura Jurídica:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cronicas_pleno_salas/documento/2020-02/cr-JMPR-0006-18.pdf

¹⁰⁰ Milenio, (2020). *En 2010, López Obrador hablaba de regresar al Ejército a los cuarteles*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=eW3iihDJJGA>

han lanzado a la calle a una aventura, es toda una estrategia fallida. [...] Que regresen los soldados a los cuarteles, esto es un asunto que se debe resolver de otra manera.”

Esto fue un discurso que lo acompañó también en su tercera (y exitosa) contienda electoral, en la que tanto él como su partido Morena se oponían a que las Fuerzas Armadas cumplieron funciones de seguridad pública, argumentando que la militarización de la seguridad no había dado los resultados esperados. Y si no fuera eso prueba suficiente, también se opuso a la aprobación de la Ley de Seguridad Interior. Sin embargo, una vez que resultaron ganadores de la contienda eso cambió.

Bajo el argumento que en la actualidad no existían ni la capacidad, ni la confianza en las policías federales, estatales y municipales para enfrentar de manera eficaz a la delincuencia organizada y detener la crisis de seguridad que aquejaba al país por más de una década, el 14 de noviembre del 2018 y durante la presentación del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, el secretario de Seguridad Pública próximo a tomar protesta anunció formalmente la creación de la Guardia Nacional. En términos generales, la propuesta del Plan Nacional de Seguridad establecía lo siguiente¹⁰¹:

- 1) La guardia nacional será una institución adscrita al mando castrense.
- 2) Estará conformada por policías militares y navales, por elementos de la policía federal, así como por miembros activos de las fuerzas armadas. Sus integrantes recibirán formación y adiestramiento en planteles militares de acuerdo a un plan de estudios elaborado por las secretarías de Defensa Nacional

¹⁰¹ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, (2018). *La propuesta del presidente Andrés Manuel López Obrador de militarizar la seguridad pública a través de la creación de la Guardia Nacional*. Disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-propuesta-amlo-militarizacion-con-la-guardia-nacional-completa.pdf>

(SEDENA), Marina (SEMAR), Gobernación y Seguridad Ciudadana.

3) La creación de la guardia nacional se sustenta ante el vacío legal en el que las fuerzas armadas han realizado tareas propias de las policías, y la falta de profesionalización de las policías para enfrentar la inseguridad y violencia.

4) La guardia nacional estará encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y estará dotada de la disciplina y la jerarquía militar.

5) En particular, sus funciones serán la prevención, investigación, detención y presentación de detenidos ante el ministerio público y aportación de las pruebas exigidas por la ley.

6) El mando operativo de la guardia nacional estará a cargo de oficiales de la SEDENA y SEMAR. En particular, la SEDENA asumirá el mando operativo de la guardia nacional, del reclutamiento, adiestramiento y organización de sus efectivos, así como de su equipamiento, despliegue y operatividad.

7) Se establece un plazo de tres años para que la nueva corporación alcance el pleno funcionamiento institucional y operativo.

8) La creación de la guardia nacional implicará modificaciones constitucionales a fin de establecer su naturaleza, alcance y ámbito de competencia. En específico, se plantean las reformas constitucionales a los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9) Las modificaciones constitucionales incluyen un régimen transitorio, el cual permitirá la adscripción de integrantes de las

policías Federal, Militar y Naval a la guardia nacional. Se plantea una suspensión expresa y específica a la garantía incluida en el artículo 129 Constitucional, al establecer que los miembros de las policías militar y naval que se incorporen a la guardia nacional no les sea aplicable la limitación que dispone que en tiempos de paz las autoridades militares no pueden realizar funciones diversas a las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

10) La guardia nacional es una medida emergente, de aparente carácter transitorio, sujeta a evaluación a los tres años, tanto por el Poder Ejecutivo, como por el Poder Legislativo Federal. Se plantea que la medida prevalecerá mientras persista la crisis de violencia e inseguridad en el país.

El grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados se encargó de presentar la iniciativa con lo que se pretendía legalizar a la Guardia Nacional como una institución de seguridad nueva del Estado, conformada por policía militar, policía naval y policía federal bajo un mando castrense que se encargaría de los asuntos de seguridad pública¹⁰².

Además, la iniciativa presentaba artículos transitorios bastante interesantes: la gradual desaparición gradual de la policía federal, la excepción a los miembros de las policías militar y naval que se incorporaran a la Guardia Nacional del candado del artículo 129 constitucional, según el cual impide a soldados intervenir en tiempos de paz en acciones que sean distintas a las de seguridad nacional, y la revisión del Poder Ejecutivo en conjunto con el Legislativo de la función y desempeño una vez transcurridos tres años de su implementación.¹⁰³A pesar de que esto era sumamente alarmante a todas

¹⁰² Arturo Angel, (2018). *Guardia Nacional: puntos clave de la iniciativa de Morena que permite a militares vigilar las calles*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/11/guardia-nacional-puntos-clave-iniciativa-militares-calles/>

¹⁰³ Arturo Angel, (2018). *Guardia Nacional: puntos clave de la iniciativa de Morena que permite a militares vigilar las calles*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/11/guardia-nacional-puntos-clave-iniciativa-militares-calles/>

luces, el coordinador de Morena en la Cámara de Diputados, Mario Delgado, mencionó¹⁰⁴:

“Sus integrantes tendrán una formación diferente, de acuerdo con un plan de estudios elaborado conjuntamente por las secretarías de Defensa, Marina y Seguridad Pública. [...] Tendrán una formación que les permita trabajar en tareas de seguridad pública, con los mejores valores y disciplina del Ejército. Porque no hay cuerpo con mayor disciplina que el Ejército. En todo caso, no es profundizar en la militarización”.

Además de estas justificaciones, los promoventes de la disfrazada iniciativa de militarización argumentaban los puntos que México SOS¹⁰⁵ resumió en:

1. Carencia de una institución policial civil profesional

Por lo que se proponía que fuera la Guardia Nacional la encargada de prevenir y atacar el delito en todo el territorio con el objetivo de constituirse como la garante de seguridad, paz, libertad bienes, además de actuar como auxiliar al Ministerio Público.

2. Fuerzas civiles y militares

Sería una combinación entre policías militares, navales, federales y civiles a los que se les convocaría para que recibieran adiestramiento y formación en planteles militares.

3. Participación de la fiscalía general de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos

En los procesos de selección de los nuevos elementos para que verificaran el trato y las medidas con las que se realizaría el reclutamiento.

¹⁰⁴ Pablo Ferri, (2018). *López Obrador reformará la Constitución para crear la Guardia Nacional*, El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/11/20/mexico/1542754783_394313.html

¹⁰⁵ México SOS, (2019). *Análisis de la iniciativa de ley para la creación de la Guardia Nacional*. Disponible en: <http://mexicosos.org/dossier/archivo-sos/archivo-sos-2019/1319-analisis-de-la-iniciativa-de-ley-para-la-creacion-de-la-guardia-nacional>

4. Formación académica y entrenamiento físico castrense

Se agregaría una formación académica y práctica en procedimientos policiales, derecho penal, derechos humanos, perspectiva de género, primeros auxilios, protección civil y otros conocimientos para garantizar el buen desempeño de las fuerzas.

5. Disciplina militar, pero medidas de autoridad civil

Se proponía que la Guardia Nacional tuviera disciplina militar en lo relativo a su organización, pero medidas de autoridad civil para las funciones ligadas con la cercanía con la ciudadanía.

6. Juicios por fuero civil y no militar

Los miembros que cometieran alguna falta o delito serían juzgados por el fuero civil y no por el fuero militar.

7. Formación en Derechos Humanos y regulación del uso de la fuerza

Todos los miembros recibirían información formación en derechos humanos, labores policiales y protocolos de intervención y uso de la fuerza para garantizar la proporcionalidad y el respeto a las garantías establecidas en la Constitución.

Sin embargo, un amplio grupo de organismos nacionales, internacionales y organizaciones de la sociedad civil, activistas y académicos se opusieron, como lo hicieron en su momento con la Ley de Seguridad Interior, contra la continuidad de la política de militarización que se buscaba con la Guardia Nacional como la salida a la crisis de inseguridad que se vivía en el país. Los riesgos que denunciaban estos grupos se basaban en¹⁰⁶:

1. Militarización permanente del país

Con la propuesta se militarizaría de manera permanente la seguridad pública del país.

¹⁰⁶ México SOS, (2019). *Análisis de la iniciativa de ley para la creación de la Guardia Nacional*. Disponible en: <http://mexicosos.org/dossier/archivo-sos/archivo-sos-2019/1319-analisis-de-la-iniciativa-de-ley-para-la-creacion-de-la-guardia-nacional>

2. Violación a derechos humanos

Un gran número de violaciones y abusos durante la guerra contra el narcotráfico fueron cometidos por las Fuerzas Armadas, a quienes querían poner al mando.

3. Detrimiento de las policías civiles

Desplazamiento de policías civiles en la tarea de garantizar la seguridad, violando la constitución.

4. Ruptura del federalismo

Quiebra de la columna del federalismo al normalizar la presencia de fuerzas militares en cualquier parte del territorio nacional y dejar en manos del presidente el control civil.

Recomendaciones de la CNDH por violaciones graves a derechos humanos (2006-2017)

Fuente: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, (2018) ¹⁰⁷

Fuente: México Unido Contra la Delincuencia, (2019)

Autoridad responsable	Número de recomendaciones
Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA)	104
Gobiernos estatales	58
Policía Federal (Comisión Nacional de Seguridad, CNS -SSP - Secretaría de Gobernación (SEGOB))	37
Secretaría de la Marina (SEMAR)	36
Procuraduría General de la República	20

Sin embargo, los opositores no fueron exclusivos grupos externos a la propuesta, sino que los propios policías federales que se opusieron a ser parte de la recién creada Guardia Nacional. Se estima que más de 9,000 policías federales optaron por el retiro voluntario y que aproximadamente

¹⁰⁷ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, (2018). *La propuesta del presidente Andrés Manuel López Obrador de militarizar la seguridad pública a través de la creación de la Guardia Nacional*. Disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-propuesta-amlo-militarizacion-con-la-guardia-nacional-completa.pdf>

25 mil agentes que sí aceptaron la transferencia solicitaron su baja posteriormente al no estar de acuerdo con el cuerpo militar. Pero lo más grave es que, como menciona Mónica Serrano, investigadora del Colegio de México, haya un riesgo altísimo de que algunos de estos miles de agentes entrenados en el manejo de armas que solicitaron su baja se conviertan en mano de obra del crimen organizado¹⁰⁸.

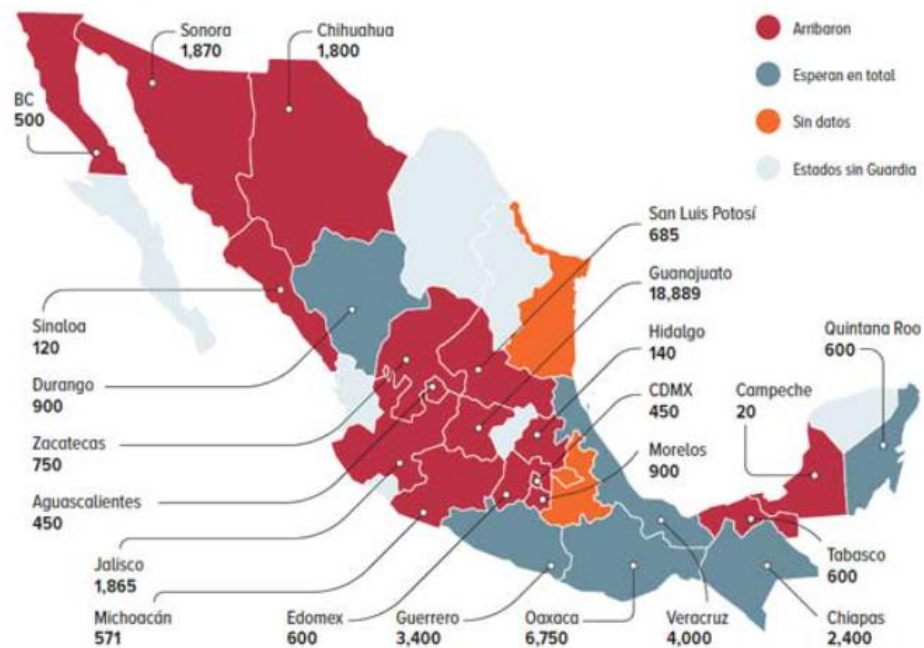
Y después de todo esto, ¿qué ha pasado con la Guardia Nacional desde su aplicación? La realidad es que esta “nueva fuerza” no ha logrado convertirse en un organismo capaz de resolver la crisis de seguridad que prevalece en nuestro país desde hace 12 años. Aunque se hizo un gran despliegue de elementos a lo largo del país a partir del 2 de julio del 2019, la Guardia Nacional no ha logrado dar resultados ni en la reducción de delincuencia ni con la violencia generalizada, ya que tan solo marzo y abril del 2020 fueron de los meses más violentos registrados en México¹⁰⁹. Es más, el gobierno de López Obrador solo ha profundizado la militarización y ha hecho obsoleta a la policía civil a nivel federal.

¹⁰⁸ Constanza Lambertucci, y Beatriz Guillén, (2020). *¿Por qué no soy Guardia Nacional?*, El País. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2020-09-25/por-que-no-soy-guardia-nacional.html>

¹⁰⁹ Maureen Meyer, (2020). *Un año después de la creación de la Guardia Nacional, México está lejos de dismilitarizar la seguridad pública*, WOLA. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/primer-aniversario-guardia-nacional-mexico/>

Presencia de la Guardia Nacional¹¹⁰

Fuente: Excelsior, (2019)



El fallido diagnóstico

Uno de los grandes problemas desde el inicio del Gobierno actual es uno que ha mencionado el experto en seguridad Alejandro Hope, y es que el gobierno actual nunca concibió a la seguridad como un área en sí mismo y que es más bien un subproducto de otras dos ramas: la política social, la política económica y el combate a la corrupción. Por eso es que sigue sin ser claro cuál es el diagnóstico del actual gobierno en la materia y que no se han podido concentrar las instituciones en problemas en específico.

Otro de los temas que han mencionado editorialistas (incluido Hope) es que la estrategia en la materia tiene una fuerte dosis de “voluntarismo”; esto es, que porque el presidente pone un ejemplo de honestidad y todas las mañanas se reúne con el gabinete de seguridad, entonces el problema va a resolverse.

¹¹⁰ Excelsior, (2019). El mapa que indica dónde empezó a operar la Guardia Nacional. Disponible en: <https://www.dineroenimagen.com/actualidad/el-mapa-que-indica-donde-empezo-operar-la-guardia-nacional/111745>

Finalmente: el gobierno ha optado por profundizar el proyecto de militarización que inició en 2006 el gobierno de Felipe Calderón. A pesar de que la Guardia Nacional es un cuerpo formal y constitucionalmente civil, en los hechos el gobierno federal ha hecho todo porque sea un órgano militar.

La Guardia, como han advertido varios, no es enteramente innovadora. Es similar al planteamiento que hizo el equipo del expresidente Enrique Peña Nieto con la Gendarmería: un cuerpo que es un híbrido: tiene un entrenamiento militar, pero lleva a cabo funciones de policía.

Aunque muchos países –sobre todo en Europa-- tienen esos modelos mixtos de “policías militarizadas” y funcionan, suelen ser cuerpos que complementan y no sustituyen a las policías. En Francia, conviven la Gendarmería y la Policía Nacional. En España, lo hacen la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía. Además, muchas de estas corporaciones han pasado de formar parte de los ministerios de la Defensa a ser parte del Interior.

El gobierno mexicano hizo lo contrario a lo que sugiere la evidencia internacional: en vez de complementar, la Guardia Nacional sustituyó por completo a la Policía Federal. Y respecto a formar parte de la Defensa o actuar bajo un mando civil, desde el primer día y cada vez más, el gobierno federal ha simulado. En la reforma constitucional que le dio origen, se le definió como una institución policial de carácter civil, ubicada administrativamente en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Pero, para todo fin práctico, es un cuerpo abiertamente militar.

El titular de la Guardia Nacional es un *comandante*, título claramente militar en vez de civil. Sus integrantes se organizan en batallones, como sucede en el Ejército. Los centros de reclutamiento no han sido las instalaciones de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, sino en los cuarteles.

Un dato aún más grave: tres cuartas partes de los integrantes de la Guardia Nacional son miembros de las Fuerzas Armadas que decidieron “separarse funcionalmente” de la Defensa, Marina o Fuerza Aérea. Si acaso fuese una

policía civil, hoy sabemos que la Guardia Nacional está completamente militarizada.

La presencia y la influencia del Ejército mexicano no se limitan a su intervención en la Guardia Nacional. Cada año son mayores y sus áreas de influencia han crecido considerablemente. Incluso, hacia finales de 2020, el presidente López Obrador anunció que crearía una empresa que dependería de las Fuerzas Armadas para administrar una serie de proyectos de este sexenio, como aeropuertos, el Tren Maya, etc.

Lo anterior se da en un contexto donde las Fuerzas Armadas ya tienen un poder propio considerable. De entrada, seguimos siendo uno de los poquísimos países en el mundo occidental, cuyo titular de la Defensa no es un civil sino un militar.¹¹¹

Además, esto no solo mantendría su nivel de poder igual, sino que lo aumentaría. Pasaría de ser solamente un grupo de poder político para tener un importante papel económico. Eso lo llevaría a multiplicar considerablemente sus relaciones con el mundo empresarial, proveedores, constructores, etc. Eso expondría a las Fuerzas Armadas, aumentando la posibilidad de corrupción de sus elementos.

Y existe un elemento aún más grave: el presidente públicamente anunció que la idea de que fuera el Ejército quien administrara dichos proyectos es para que no se “privaticen”. Es decir: que si el próximo gobierno quisiera revertir o terminar con dichos proyectos tendría que enfrentarse abiertamente con el Ejército, pues se anunció que las utilidades de la empresa irían directamente a cubrir las pensiones y jubilaciones de sus elementos.

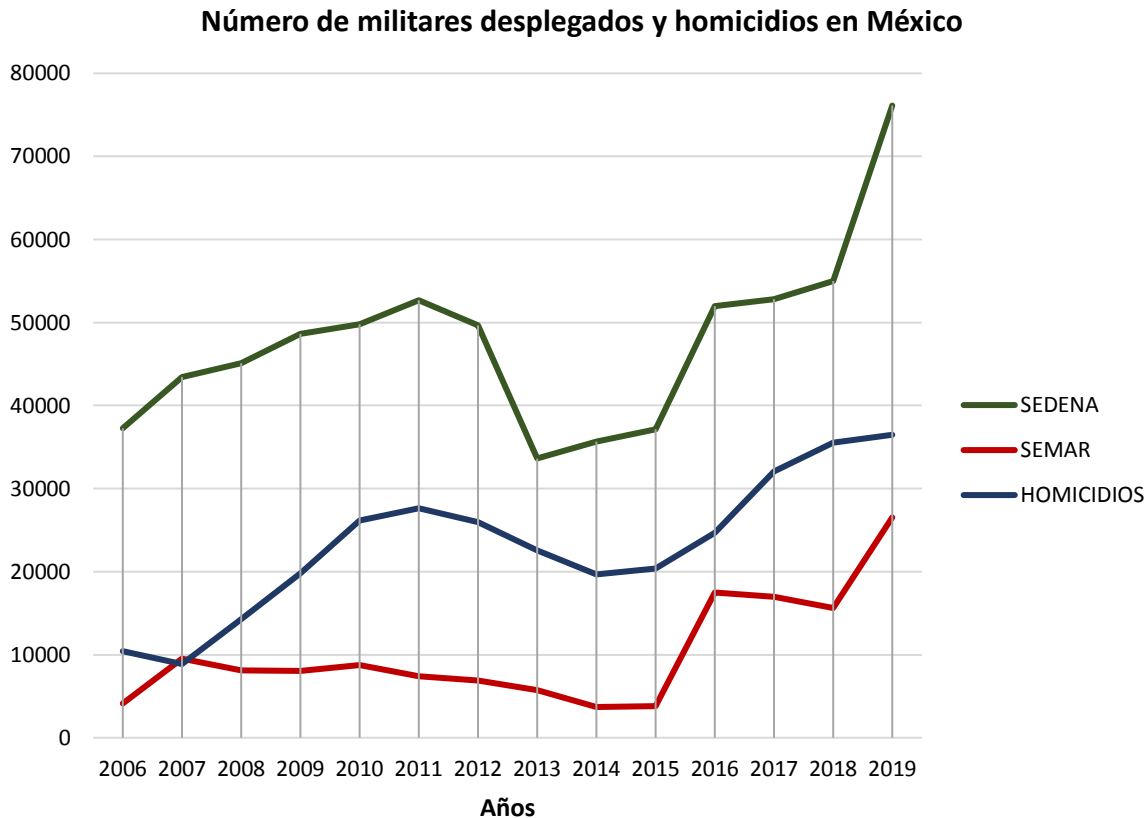
¹¹¹ Es importante recordar que desde 1946 no ha habido un solo general secretario que no termine su periodo al frente de la Secretaría de la Defensa.

Pruebas empíricas

Con lo escrito anteriormente se puede vislumbrar que, en efecto, no se han llevado a cabo reformas fundamentales al modelo de seguridad pública en México y que la participación de los cuerpos militares en tareas civiles es cada vez mayor. Lo que ha quedado claro es que, en los últimos tres sexenios, la militarización de la seguridad pública no ha servido para lograr los objetivos planteados, y aun así, los gobiernos continúan colocándola al centro de la estrategia nacional, generando aumentos en los índices de violencia que cada vez alcanzan cifras nunca vistas.

Como lo muestra los datos, existe una relación predominantemente positiva entre el incremento de homicidios y el aumento de cuerpos militares desplegados. En promedio, en el periodo de 2000-2006, había 32 mil 500 soldados en tareas de seguridad pública y procuración de justicia; en la presidencia de Calderón esta cifra incrementó a 48 mil 500; durante el sexenio de Enrique Peña Nieto inicialmente se redujo, pero a finales hubo más de 60 mil militares desplegados; y durante lo que va del sexenio de Andrés Manuel López Obrador se han rebasado estas cifras¹¹².

¹¹² Ernesto López Portillo y Samuel Storr, (2021). *De la militarización al militarismo, ¿ciclo incontenible?*, Este País. Disponible en: <https://estepais.com/home-slider/de-la-militarizacion-al-militarismo-ciclo-incontenible/>



Elaboración propia con datos de Ernesto López Portillo y Samuel Storr.

Con lo expuesto podemos afirmar que mientras la apuesta por la militarización continúe, la violencia será la principal consecuencia. Si bien es complicado hacer una medición exacta debido a falta de información o acceso a esta, en este estudio se retoma el análisis econométrico de Jorge Roa (2016) en la que se puede apreciar de manera bastante precisa la relación entre la violencia y el despliegue militar en el país. Para explicar cómo la presencia de los militares en los municipios del país aumenta la violencia y los homicidios en el país, se utilizan variables de control como la violencia en el periodo previo al de estudio, el índice de marginación social, el gobierno en turno durante el inicio de la guerra contra el narcotráfico, si el territorio era disputado por la delincuencia organizada, la distancia de los municipios a la frontera norte y el gobierno en función. Aunque no es el objetivo de este trabajo explicar los resultados estadísticos de una tabla de regresión, lo que se presenta a

continuación es el impacto que tuvieron los operativos militares en los aumentos de violencia durante la llamada guerra contra el narco.

	(1) Agregado violencia	(2) Enfrentamientos	(3) Agresiones	(4) Ejecuciones	(5) Homicidios INEGI
Impacto operativo	2.277*** (15.00)	0.769*** (3.52)	0.127 (1.48)	1.827*** (16.50)	2.634*** (14.96)
Violencia previa	0.0522*** (12.18)	0.0421*** (5.91)	-0.00552 (-0.47)	0.0512*** (11.63)	0.0464*** (10.77)
Índice de marginación	0.262** (3.10)	0.212* (2.02)	0.122** (2.76)	0.207** (3.03)	0.651*** (6.71)
Distancia frontera norte	-1.168*** (-10.08)	-0.839*** (-7.16)	-0.0931* (-2.21)	-0.669*** (-7.11)	-1.210*** (-9.14)
Municipio PAN	-0.158 (-1.06)	-0.0680 (-0.31)	-0.0985 (-1.16)	-0.0758 (-0.69)	-0.123 (-0.71)
Territorio disputado	0.584*** (4.44)	-0.262 (-1.15)	0.0885 (0.99)	0.653*** (7.08)	0.734*** (4.79)
Gobierno PAN	1.593*** (4.97)	0.178 (0.35)	0.311 (1.64)	1.358*** (5.71)	2.286*** (6.18)
Gobierno PRI	1.405*** (4.71)	-0.134 (-0.27)	0.164 (0.88)	1.238*** (5.65)	1.973*** (5.72)
Gobierno PRD	0.475 (1.69)	-0.191 (-0.39)	0.0312 (0.17)	0.377 (1.90)	0.757* (2.32)
Constante	14.80*** (9.02)	11.55*** (6.62)	1.287* (2.04)	8.213*** (6.21)	15.60*** (8.30)
Observaciones	54696	19680	7293	52440	54024

t statistics in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Jorge Roa, (2016).

Después de años de estudio y de recopilación de datos, el resultado que se puede observar es que se tiene una relación significativa y positiva, con un nivel de confianza del 99%, entre el despliegue militar y el agregado de homicidios relacionados con el crimen organizado (columna 1), para las tasas desagregadas por enfrentamientos (columna 2), ejecuciones (columna 4) y homicidios reportados por el INEGI (columna 5). En el primer caso, la presencia militar incrementó la violencia en alrededor de 2.277 homicidios por cada cien mil habitantes de manera mensual, .769 respecto a muertes por enfrentamientos, 1.827 para ejecuciones y 2.634 en el último caso. Con esto

se prueba una vez más a lo largo de este estudio la relación directa entre la participación e intervención de cuerpos militares en tareas de seguridad pública, y el incremento de violencia en el país.

A pesar de esto, la continuidad en la apuesta por militarización permea a través de los elementos que se han incluido en las principales reformas legislativas en los últimos tres sexenios:

- Cantidades de militares desplegados y operativos.
- Centralización de la seguridad pública en el gobierno federal.
- Incremento de efectivos militares realizando tareas policiales.
- Un concepto de seguridad opaco.
- Militares operando fuera del marco que regula la impartición de justicia.

Esto responde más que nada a posturas ideológicas que tienen un gran peso en la elaboración de políticas, mientras que se deja por un lado a lo que ha probado la ciencia y los datos. Así, con lo que se ha mostrado en a través del documento podemos constatar la necesidad del gobierno mexicano en tener una discusión profunda sobre el modelo de seguridad pública, lo que seguirá manteniendo a nuestro país muy lejano de tener políticas exitosas, como el caso de Estados Unidos.

Capítulo 4. ¿Hacia dónde?

Pasadas las elecciones intermedias de 2021, el presidente de la República anunció sus tres reformas prioritarias para la legislatura que comenzó en septiembre de ese mismo año. Habló de fortalecer el monopolio de la Comisión Federal de Electricidad; de suprimir a los doscientos diputados de representación proporcional en la Cámara de Diputados; y de trasladar, ya de manera oficial y constitucionalmente, la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, cuestión que venía ocurriendo de manera informal.

¿Cuál es el problema con normalizar constitucionalmente lo que, de hecho, ya estaba ocurriendo en los hechos? Conforme transcurre el tiempo y se les otorgan más competencias formales a los militares, los costos para las siguientes administraciones federales de dar marcha atrás frente a un actor tan poderoso como el Ejército son enormes –y crecientes.

Hasta el momento, la Constitución federal sigue siendo sumamente clara respecto a la adscripción de la Guardia Nacional: el artículo 21 dispone que la Guardia Nacional es una institución civil y que el Ejército solamente puede llevar a cabo aquellas funciones estrictamente relacionadas con la disciplina militar, como se citó en el capítulo 1.

En ese sentido, no solo el Constituyente Permanente ha sido contundente en su intención, sino también la propia Suprema Corte de Justicia, que desde el 2010, después de resolver el caso Radilla, se ha pronunciado por ser deferente con las instituciones civiles en el combate al crimen organizado, reiterando no solo sus propios criterios sino los de otras instituciones, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Así, estamos frente a una tensión institucional que se actualiza por las distintas preferencias entre las ramas del Estado mexicano: por un lado, el poder reformador de la Constitución (del que forman parte el Legislativo y el Ejecutivo) y uno de los poderes de la Unión, la Suprema Corte, han hecho

clara su preferencia por mantener a los cuerpos encargados de combatir los delitos del fuero común como instituciones de seguridad civiles, dados los riesgos asociados con que sean los militares quienes lleven a cabo estas tareas. Y, por otra parte, los titulares del poder ejecutivo, desde 2006, han optado por profundizar el proceso de militarización comenzada en ese año. Es una tensión que existe en el seno mismo del Estado mexicano.

Un breve paréntesis: sobre el libro Los insurgentes, de Fred Kaplan

A pesar de que nos acercamos al final del presente estudio, es pertinente abrir este paréntesis. Si de algo ha carecido el combate contra el crimen organizado es de imaginación: la capacidad para innovar y para pensar en enfoques novedosos que permitan tener mejoras significativas en este campo.

Sin embargo, cuando hablo de imaginación política no lo hago en un plano abstracto. No es solamente pensar ideas de futuro sin evidencia empírica o ideas concretas que puedan ser llevadas a la realidad. Todo lo contrario: es innovar, con datos, evidencia y distintas experiencias para poder llevar al campo de los hechos las propuestas de política pública.

Hace unos años, el intelectual e investigador Fred Kaplan escribió un libro sobre un puñado de generales e integrantes del ejército norteamericano que cambiaron el rumbo y la forma en que dicho ejército peleaba sus guerras.

El libro es un recuento fascinante y detallado sobre cómo las ideas se tradujeron en políticas públicas específicas. Después de la batalla que fue conocida como *Desert Storm*, peleada en Irak durante 1990 y 1991, un grupo de coroneles y tenientes cayeron en cuenta de algo: el Departamento de la Defensa invertía cada vez más en tecnologías de alto nivel y sofisticación; dependía en menor medida de sus elementos en tierra, y de sus habilidades para interactuar con la población del lugar que pretendían ocupar.

Pero, contrario a la tendencia predominante en esos años, este puñado de integrantes del ejército estaba convencido que las guerras no se pelearían con

drones, grandes tecnologías y armamento sofisticado. Desde luego, no son excluyentes, pero las guerras del futuro creían, se combatirían en el territorio, combatiendo a aquellos insurgentes que estuvieran en contra de la presencia de fuerzas militares estadounidenses. Por lo que, para ganar las guerras, se requería apostar por un nuevo tipo de combatiente: uno que fuera capaz de ganarse los *hearts and minds* (corazones y mentes) de los pobladores locales. Un combatiente que no solo fuera experto en usar un rifle de alto calibre, sino que también entendiera la cultura local. Un militar que no solamente fuera hábil en combate, sino que ayudara a los pobladores con sus problemas cotidianos.

La experiencia concreta de Vietnam había hecho a muchos militares reflexionar sobre los errores que ahí se cometieron. De los más relevantes: concentrarse excesivamente en ganar las batallas y los combates diarios y no enfocarse en haberse ganado a la población. Vietnam, para estos generales y coroneles, era muestra que se requería un soldado con capacidades y habilidades distintas a aquellas por las que había apostado el Departamento de la Defensa en las décadas que siguieron a la caída de Saigón, Vietnam.

Esa idea fue creciendo y la realidad fue concediéndole la razón a aquellos militares convencidos que la estrategia del Ejército estaba equivocada. Durante la última etapa de George W. Bush y durante el comienzo del periodo de Barack Obama como presidente, lograron empujar y, sobre todo, convencer, a través de centros de pensamiento, universidades, *think tanks*, que se requería pensar transversalmente la manera en que se estaban peleando las guerras.

A través de la teoría que denominaron COIN (*counter-insurgency*), propusieron dedicarse a lo que alude el término: a la contrainsurgencia. A establecer vínculos con los gobiernos nacionales de países que ocupaban, entender el lenguaje nativo, comprender las costumbres y la cultura y ayudar a resolver los problemas más apremiantes de la población. De esta manera,

la permanencia en dichos lugares tenía un sentido mucho más estratégico, que ocuparlos únicamente para combatir enemigos abstractos.

Las lecciones que ofrece Kaplan son útiles para más de un propósito. Para el estudio en cuestión, resultan fundamentales para entender que las acciones en el plano de la realidad requieren de una profunda vinculación entre la experiencia, los hechos y la cuestión académica. No puede pensarse en formulaciones de política pública distinta si, en primer lugar, no se está pensando.

En muchos sentidos, ese ha sido el principal fracaso del Estado mexicano: su incapacidad para pensar el problema de la seguridad pública. Pero, como lo muestra Kaplan en su libro, siempre se puede empezar y siempre, si se hace con método y estrategia, se puede cambiar la realidad.

La permanente apuesta por el corto plazo

Algo que puede ser comprensible desde la perspectiva de los incentivos por parte de las últimas tres administraciones es su recurrente apuesta por el corto plazo. No hay resultados, no hay evidencia en contrario de que la estrategia esté funcionando, y aun así prefieren elegir este modelo fallido. La pregunta es: ¿por qué?

En este punto, aunque ya se exploró en los capítulos segundo y tercero, basta recordar que siempre resulta más útil pensar en términos de las estructuras que rodean a un evento que observar los eventos de manera aislada. Observar la estructura de los incentivos para tomar una determinada decisión siempre ayuda para entender de mejor manera porqué se arribó a tal o cual conclusión.

Catalina Pérez Correa, académica del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y que ha estudiado durante años el tema de la seguridad pública, las policías y la militarización, ha explicado claramente porqué este

comportamiento de los últimos gobiernos federales puede resultar racional para los gobiernos en turno, pero con terribles consecuencias para el país.

La construcción de policías e instituciones policiales es costosa: en tiempo, recursos económicos y humanos. Es entrenar, capacitar, construir algo que hoy no existe. Los resultados de dicha voluntad, además, tardarán años o décadas. El presidente que se decida a construir esas instituciones debe saber que los frutos que brinden no serán durante su sexenio, quizás ni siquiera en el siguiente. Es una apuesta por el largo plazo.

Sin embargo, lo que no parece racional es insistir, una y otra vez, en la misma apuesta de recurrir a las mismas recetas políticas e institucionales cuando han mostrado fracasar reiteradamente y que, de hecho, se han convertido en un alto costo político para el gobierno en turno. En ese sentido, aun cuando en apariencia parezca irracional no apostar por el ejército como institución encargada de resolver el problema de la inseguridad en el corto plazo, los hechos dicen lo contrario: el problema de la inseguridad pública solamente ha crecido un gobierno tras otro, y la militarización ha profundizado ese problema.

Fuera del gobierno, el presidente López Obrador fue un crítico enérgico y vehemente de lo que él llamó la *militarización* del país. En 2010, el ahora jefe del Estado mexicano decía que no podemos tener un “gobierno militarista.” La paradoja es que acaso su más grande legado sea eso: el militarismo como forma de gobierno: de combate a los criminales, de administración de empresas y de construcción de proyectos especiales.

¿Hacia dónde ir?

En medio de esta enorme y compleja problemática, ¿por dónde empezar para resolver el reto?

Voltear a ver a naciones exitosas siempre es una herramienta útil para entender los alcances y limitaciones de ciertas políticas, así como aprender lecciones vitales para el mejoramiento institucional.

Aunque a lo largo de este ensayo (capítulos 2 y 3) se ha hecho una crítica recurrente del proceso de militarización del país, el análisis para recomponer el rumbo en materia de seguridad debe iniciar por un diagnóstico de la realidad.

La principal pieza de este análisis es la cantidad de información y poder que ha acumulado el ejército mexicano en los últimos años. En el combate contra el crimen organizado y en su creciente participación en el combate a los delitos del fuero común, las principales ramas del ejército han podido acceder a información de la que carecen muchos cuerpos policiacos e instituciones civiles en el país. Han podido aprender sobre rutas de traspaso de drogas, tráfico de personas y de armas; comportamientos criminales; detección de las bandas y organizaciones más violentas.

Asimismo, ha podido tener acceso a múltiples tecnologías, armamento y capacidades para poder hacer frente a dichas bandas y a dichos fenómenos delictivos.

Habrán posiciones que defiendan la tesis de que el ejército debe ceder, de manera inmediata, todo ese aprendizaje y toda esa información a las corporaciones civiles, una vez que hubiese reformas legislativas en ese sentido. Pero, para poder hacer frente a este fenómeno, me parece más apropiado partir de la base de una realidad: las instituciones se protegen a sí mismas. Protegen su información y sus ventajas comparativas frente a las demás y defienden sus logros.

Por eso, yendo hacia adelante, es mejor pensar en formas en que el ejército y las instituciones civiles encargadas de velar por la seguridad pública, puedan establecer mecanismos de diálogo y cooperación para avanzar en una relación constructiva y productiva en términos de combate al crimen.

Sin embargo, antes de entrar a las formas específicas en que esto podría darse, es fundamental entender las principales lecciones que pueden adaptarse del contexto estadounidense al mexicano.

- Modelo altamente federalizado. Una de las enormes diferencias entre el modelo mexicano y el estadounidense, incluso en términos generales, es la apuesta del segundo por el federalismo, mientras en el caso mexicano, particularmente durante la segunda década de este siglo se ha apostado de manera creciente por la centralización.

Empezando en el sexenio de Enrique Peña Nieto, pero seguido por el del presidente López Obrador, casi todas las problemáticas se han ido centralizado, particularmente con reformas al artículo 73 de la Constitución federal, que le otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar en una materia. De tal suerte, las materias que se han ido incorporando a este artículo dejan de ser reservadas a los estados para que las competencias sean determinadas por el Congreso federal a través de una ley general.

En el caso de la seguridad, fue desde el presidente Calderón que se apostó más por un modelo nacional que por uno federal. Desde luego que la militarización es eminentemente centralista, pero en el caso de las políticas de policías también hubo una apuesta fundamentalmente centralista.

El modelo norteamericano ha permitido tener esquemas de flexibilización mucho más dinámicos y que permiten tener mayores vínculos a los estados con la federación sin que las entidades federativas pierdan la titularidad en la facultad de la materia. Siguen siendo los estados los principales responsables de dar resultados en materia de seguridad pública y, sin embargo, en casos de mayor urgencia, como ocurrió con las manifestaciones por la muerte de George Floyd, se pueden tener esquemas de colaboración con cuerpos como la Guardia Nacional que, cuando es convocada por un gobernador estatal, permanece como institución de carácter civil.¹¹³

¹¹³ Solamente en caso de invasiones externas o, en el extremo caso de que tuviera que ser convocada a una guerra, adquiere el carácter militar y se subordina al Departamento de la Defensa.

- Definiciones institucionales. Uno de los aspectos que más se critica de la forma en que Estados Unidos aborda, a nivel federal, el tema de la seguridad pública es que no tiene definiciones específicas respecto de qué tarea es de quién.¹¹⁴

México está en la posibilidad de, aun apostando por un régimen más federal, tener una concentración efectiva de disuasión y combate a los delitos. Es decir: que sea claro de quién es competencia atender los delitos, ya que en Estados Unidos la mezcla de la variedad de instituciones que se han creado (sobre todo a raíz de los ataques terroristas de septiembre de 2001) genera confusiones y muchas veces ocasiona problemas en tribunales.

Aunque nuestro país no cuenta con un Ministerio del Interior, como sí ocurre en la mayoría de los países europeos, y cuando la Secretaría de Gobernación ha perdido la mayor parte de sus atribuciones legales, es importante cuestionarse quién podría concentrar todas estas competencias y facultades. En un país donde la seguridad pública y la gobernabilidad están estrechamente vinculadas y son codependientes, resulta indispensable pensar en una institución que sea capaz de garantizar ambas, en una amplia coordinación con los estados y municipios.

- Arbitraje del Poder Judicial. Este punto se trató con particular atención en los capítulos primero y segundo, pero es importante reiterarlo. Una de las características definitorias de la democracia estadounidense es el amplio consenso del que goza el poder judicial como árbitro de las disputas políticas que se dan respecto a la Constitución y las leyes.

En el caso de la seguridad pública, sorprendentemente, no ha habido un pronunciamiento por parte de la Suprema Corte. Esto puede deberse a diversos factores, como el hecho de que los militares no

¹¹⁴ Aquí puede encontrarse una de dichas críticas: Paul Rosenzweig, (2022). Rethinking the Homeland Security Enterprise, Lawfare Blog, Homeland Security.

quieran una resolución adversa o incluso los propios cuerpos policíacos, que prefieren el actual enfoque jurisprudencial, que respalda un esquema donde la coordinación es permitida. También es cierto, por otra parte, que son muy pocas las ocasiones en que las fuerzas armadas estadounidenses intervienen, por lo que es menos probable que haya casos que se judicialicen.

Aunque pareciera existir el mismo consenso en México respecto del Poder Judicial, lo cierto es que después de resoluciones adversas de la Suprema Corte, los gobiernos federales han intentado reformar las leyes que han sido declaradas inconstitucionales para poder imponer su visión. Esto es válido y permitido desde un punto de vista meramente político; sin embargo, no es deseable desde la perspectiva jurídica, pues genera una enorme incertidumbre para la ciudadanía respecto de los límites al poder y la durabilidad de las sentencias de la Suprema Corte.

El caso más emblemático de ello es que justamente después de la resolución del Pleno de la Corte en 2018 respecto a la Ley de Seguridad Interior, unos cuantos meses después, el presidente de la República impulsó una reforma intentando hacer más borrosos los límites a nivel constitucional. Lo que ha sucedido legal y administrativamente es aún más grave, pues ha ido quitando lo poco de civil que tenía la Guardia Nacional.

Por ello, aunque la Corte aún no se pronuncia respecto al famoso “Acuerdo militarista”, promulgado el once de mayo de 2020 por el titular del Ejecutivo federal, es importante que al hacerlo, los actores decidan respaldar el fallo y actuar en consecuencias y no al revés, intentando modificar lo que la Suprema Corte dicte.

- Armonización entre los poderes del Estado.
- Participación “no-activa” de las Fuerzas Armadas. En los diversos casos que fueron estudiados en el primer capítulo se refirió al contenido

de las resoluciones de los tribunales cuando las fuerzas armadas estadounidenses tuvieran una participación en el auxilio de cuerpos civiles.

Estas resoluciones, desde mi perspectiva, aciertan en un punto que debería ser adoptado en México: facilitan la flexibilidad institucional y permiten abordar la problemática de manera casuística. Esto no sería posible sin antes tener un marco definido como la norma *Posse Comitatus*. Sin embargo, en el desdoblamiento de los casos, es importante atender a las circunstancias específicas del caso y la manera en que actuaron las autoridades.

México, como se ha mencionado, ha ido evolucionado hacia un sistema jurídica más casuístico y más apegado al *comon law*, cuestión que permitiría justamente tener un poder judicial más atento al detalle de cada caso y no actuar siempre con el método de la subsunción.

Pongo un ejemplo: en la desaparecida Policía Federal, los departamentos o unidades de inteligencia e investigación funcionaban muy bien. Conforme ha avanzado el proceso de militarización, esas tareas han pasado a los militares, desplazando a los civiles. Dada la teoría mencionada previamente, de que las instituciones no dan marcha atrás en aquellas áreas que ya han logrado conquistar, resulta importante preguntarse qué tan activa sería la participación de las fuerzas armadas si compartieran ciertos tipos de información con cuerpos policiales. Esta podría ser una materia donde existiera mucha mayor cooperación e intercambio de información y donde no necesariamente habría un involucramiento activo de las fuerzas armadas.

- División constitucional y legal de los cuerpos civiles y militares. En el primer capítulo se hizo alusión a las diferencias entre los sistemas jurídicos de México y Estados Unidos (maximalista y minimalista, respectivamente). Sin embargo, en Estados Unidos, aunque no hay

una evidente y concreta diferenciación entre aquello que le corresponde al Ejército y lo que les compete a las autoridades civiles en materia de seguridad pública, sí hay un amplio consenso político respecto a lo que se ha establecido en la ley respecto a esta división (*Posse Comitatus*) y lo que subsecuentemente han ido resolviendo los tribunales federales.

Incluso, los tribunales al resolver han pintado líneas muy claras cuando han expandido el área de acción de los militares. Han dicho de manera precisa que éstos deben tener un rol *pasivo*, ya que, de tener uno *activo*, se constituiría de inmediato una violación a la norma referida, teniendo consecuencias penales.

El problema que ha ocurrido en nuestro país es que esa diferenciación se ha hecho cada vez más confusa, la línea cada reforma más borrosa, al punto que hoy no es claro qué es la Guardia Nacional, ya que administrativamente, la Secretaría de la Defensa parece haber tomado el control de la corporación.

Una reforma inteligente partiría de las aptitudes comparativas que cada institución respecto, dentro de un marco democrático, es decir, privilegiando aquellos principios que protegen las instituciones civiles: la vida, el *rule of law*, la prevención del delito y la priorización de la investigación.

Eso no implica, de ninguna manera, que no puedan existir convenios y áreas de cooperación, en materias como: migración; combate al crimen organizado transnacional; inteligencia, e intercambio de información. Asimismo, no impide que en ciertos contextos de combate (como ocurrió en Estados Unidos con *Red Feather*) pueda haber una comunicación fluida y esquemas flexibles previstos en ley que faciliten la cooperación entre las instituciones civiles involucradas y las fuerzas armadas.

- Apuesta por la investigación de los delitos. Lo anterior parece una obviedad. Desgraciadamente, en este país no lo es. México es uno de los países que menos invierte en las capacidades de detección e investigación de sus fiscalías. Los gobiernos y los congresos deben comprometerse a alcanzar de manera urgente los niveles de inversión y de gasto en policías y fiscalías hasta llegar al nivel promedio de la OCDE, que es de 1.7% del Producto Interno Bruto (PIB).

La principal razón por la que debe apostarse por la investigación es porque, con ella, viene la justicia. Si hay fiscalías eficaces y tribunales independientes y competentes, la posibilidad de alcanzar la verdad y la justicia es mucho mayor. Resarcir los daños y compensar a las víctimas debe ser una de las piedras angulares de un sistema penal eficiente.

Además de lo anterior, cuando las fiscalías hacen correctamente su trabajo y los culpables de la comisión de delitos son castigados, se vuelve también una estrategia disuasiva en contra de los criminales. La impunidad disminuye cuando se sabe que los crímenes son investigados y castigados.

- Apuesta por una perspectiva de derechos. En este caso, la lección de Estados Unidos solamente resulta parcial, ya que se trata más bien de avances que se han dado en el orden local y no en el federal. A principios de la década de 2010, noviembre de 2012, las entidades federativas de Colorado y Washington (gobernados por gobiernos Demócratas) comenzaron a apostar por la ruta de la legalización. Frente a la enorme evidencia que había resultado de la política de la prohibición,¹¹⁵ iniciada hace ya más de cuarenta años, la alianza entre ciudadanos y políticos por un marco regulatorio y legislativo más

¹¹⁵ En este libro, puede encontrarse una versión resumida del escandaloso fracaso que ha resultado la prohibición, aunque en este caso en lo relativo a las drogas psicodélicas. Aun así, resulta profundamente ilustrativa en cuanto al origen intelectual y político de la prohibición: Michael Pollan (2018), *Cómo cambiar tu mente*, Debate, México.

flexible rindió frutos, con votaciones populares que detonaron el proceso de legalización.

Desde entonces, muchas más entidades federativas han iniciado este camino.¹¹⁶ 27 estados han descriminalizado este delito y once entidades han vuelto legal el consumo de marihuana con efectos recreativos. Además, otros países de la región como Canadá y Uruguay han legalizado también el consumo recreativo de la marihuana.

En México, ya se encuentra un Dictamen pendiente de aprobación por el Senado mexicano para legalizar la marihuana a nivel federal.¹¹⁷ Aunque el proyecto tiene importantes áreas de mejora, sería un avance determinante no solo en materia de salud pública y en avance de derechos,¹¹⁸ sino que resultaría en un importante golpe a los recursos económicos y financieros de los cárteles, además de poder contar con una mayor recaudación que podría destinarse, además de prevenir el consumo de drogas, en inteligencia financiera y en perseguir los delitos que más afectan a la sociedad. Así se ha hecho en distintos casos, como en la ciudad de Los Ángeles, una vez que la marihuana fue legalizada como sustancia permitida para el consumo medicinal y recreativo.¹¹⁹

Desde una perspectiva política liberal o socialdemócrata, la legalización de la marihuana debe hacerse desde una visión garantista y protectora de los derechos humanos de los consumidores, que deben poder ejercer su derecho al “libre desarrollo de la personalidad”. Sin

¹¹⁶ Adjunto al presente estudio el documento elaborado para CAROLA (*Center for the Advancement of the Rule of Law in the Americas*) durante mi estancia en dicho centro de investigación como asistente de investigación.

¹¹⁷ Dictamen, que puede ser consultado en la página del Senado de la República:

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49730-aprueba-el-senado-en-lo-general-dictamen-para-la-regulacion-del-cannabis.html>

¹¹⁸ Así lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el primer amparo donde resolvió que la prohibición absoluta de la marihuana resultaba inconstitucional. Amparo en revisión 237/2014, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte.

¹¹⁹ El programa creado para reducir la inequidad social y reducir la marginalización en los barrios donde más droga se consumía puede ser encontrado aquí: <https://cannabis.lacity.org/social-equity-program/about-program/about-program#Overview>

embargo, de las principales consecuencias de dicha política será poder reducir la capacidad económica del crimen organizado y poder atender a las comunidades (a través de la política fiscal) que más sufren los delitos que éstos cometen.

Nueva agenda de investigación

Como se dijo en la Introducción y en la Formulación de la hipótesis, a los gobiernos mexicanos les ha faltado voluntad política para atender el problema de la seguridad pública. Dentro de esa falta de voluntad ha estado la incapacidad de generar preguntas concretas y proponer una estrategia general que defina el rumbo para los siguientes años. Eso se ha traducido en la reiteración de políticas públicas que ya han acreditado su fracaso. Habiendo analizado eso, el estudio que se presenta ha buscado aportar en la consecución de los siguientes objetivos:

- 1) Encontrar el estado actual en el que se encuentra constitucional, legal e institucionalmente el problema de la seguridad pública y nacional en México.
- 2) Explicar cuáles han sido las razones, tanto subyacentes como explícitas, que han hecho que los gobiernos de la República electos desde 2006 y hasta la fecha hayan tomado las decisiones constitucionales y legales en la materia de la seguridad pública y seguridad nacional.
- 3) Explicar el marco constitucional y legal de Estados Unidos en lo que se refiere a la ejecución de políticas públicas y la separación entre los cuerpos de policía civil y las fuerzas armadas. Sobre todo, explicar los precedentes que han marcado la relación funcional entre policías y militares.
- 4) Describir las áreas donde el marco constitucional y legal mexicano podría tomar en cuenta algunos factores del modelo de seguridad estadounidense para reformarse y dirigirse en esa dirección.

Naturalmente, cada estudio tiene sus limitantes. Las ciencias sociales son complejas, entre otras cuestiones, porque evolucionan de manera permanente y porque no suelen poseer la característica de las *verdades parciales* a las que se refería Karl Popper cuando describía las características del método científico.

Además, hay distintos modelos que conducen a resultados similares. Es evidente que muchas ciudades de Estados Unidos con gobernantes más progresistas han

mantenido a sus ciudades relativamente seguras o países como Islandia y Dinamarca han logrado lo mismo protegiendo ampliamente garantías individuales.

Sin embargo, otros países, como Singapur, también han logrado una relativa tranquilidad y seguridad, pero con una perspectiva primordialmente autoritaria y con menor preocupación por los derechos humanos.

Eso evidencia que detrás de cada elección de una política pública no solamente hay un objetivo práctico (como sería disminuir la inseguridad o combatir un delito en particular) sino una preferencia de filosofía política -como poner un mayor o menor énfasis en los derechos humanos o apostar más por la reintegración social que por mayores penas o años en prisión.

Todo esto pone en evidencia la dificultad de arribar a una determinada postura o tesis respecto de campo de una ciencia social. Aunado a ello, también se encuentran la cantidad y la enorme variedad de temas que rodean y que están vinculados a estas áreas. La seguridad no es la excepción.

Por lo tanto, enumero algunos de los temas que deberán explorarse en los próximos años para tener un debate robusto y profundo sobre la seguridad pública, los derechos humanos y la gobernabilidad del país.

- ¿Cómo deben convivir la tecnología y los derechos humanos en un Estado democrático de Derecho? Se ha argumentado que ciertos desarrollos tecnológicos, como los drones, son efectivos en el combate a la delincuencia organizada o a grupos terroristas. La defensa que se ha hecho de estos instrumentos es que evitan conflictos de gran escala y permiten *individualizar* objetivos sin que haya un mayor costo social. Sin embargo, la cantidad de errores que se han cometido en los últimos años no es menor. Deben hacerse preguntas como las siguientes, si es que queremos una relación más equilibrada entre las nuevas herramientas tecnológicas y el respeto a las garantías individuales: ¿Cuáles deberían ser las restricciones para estos instrumentos? ¿A qué restricciones

sustantivas deben estar sujetos los operadores de estos instrumentos?
¿Cuáles son las instituciones mejor equipadas para utilizarlos?¹²⁰

- Hay temas que parecen más lejanos por su escasa ocurrencia, pero que la experiencia de la pandemia del Covid-19 debería obligarnos a pensar con sentido de urgencia y responsabilidad, y a no minimizarlos. ¿Con qué elementos cuenta el Estado mexicano para evitar un ataque con armas químicas? ¿Qué institución debe desarrollar defensas ante un eventual ataque de este tipo? ¿Cómo deben coordinarse la Secretaría de la Defensa Nacional y los diferentes cuerpos policiacos para prevenir o responder a una situación de este tipo?
- Existen amenazas a la seguridad nacional que no solamente tienen que ver con armas y ataques físicos, sino con la cuestión económica y financiera. Estados Unidos cuenta con un comité llamado Comité para la Inversión Extranjera en los Estados Unidos, CFIUS, por sus siglas en inglés. Dicho órgano tiene la responsabilidad de encargarse que ninguna inversión extranjera ponga en riesgo la seguridad nacional de los Estados Unidos. Se creó en 1975 y ha ido creciendo con más fuerza. De hecho, en 2020, el presidente Trump vetó, a través del comité, la compra de TikTok.¹²¹ Hay áreas estratégicas de la economía que deberían estar sujetas a una revisión por parte del Estado mexicano. ¿Cuáles deberían serlo? ¿Qué institución debería supervisar las compras y operaciones dentro de dicha área?
- ¿Deberíamos tener un aparato de inteligencia exclusivamente dedicado a las amenazas que enfrenta la seguridad nacional? Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos se creó, a través de la ley, el departamento de *Homeland Security*, encargada de llevar a cabo muchas actividades respecto a la seguridad interna de los Estados Unidos. Sin embargo, previo a la creación de dicha

¹²⁰ Sobre esta dualidad escribí a inicios de la pandemia en Nexos:

<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/autoritarismo-y-privacidad-en-tiempos-del-coronavirus/>

¹²¹ Esto escribí sobre el tema cuando ocurrió: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/tiktok-amenaza-a-la-seguridad-nacional-de-estados-unidos/>

institución, ya se había creado, en 1952, la Agencia de Seguridad Nacional. Aunque actúa en concierto con otros departamentos, como el de la Defensa, el FBI, la Agencia de Inteligencia Central y con el director de Inteligencia Nacional, es una agencia autónoma, cuyo director responde al presidente, y que se dedica exclusivamente a buscar, recolectar y procesar información. No tiene, a diferencia de otros cuerpos como el FBI, autoridad para realizar arrestos. Pero es fundamental para coordinar esfuerzos con las otras instituciones ya mencionadas.

- ¿Cuáles son las impunidades más relevantes que debe atender el Estado mexicano? Dado que hablar de impunidad en general es incluso contraproducente, ya que cualquier país del mundo tiene tasas altísimas de impunidad, es más importante hablar de impunidades concretas. ¿Cuáles deben ser los delitos en los que deben concentrarse las policías y las fiscalías?
- En la cuestión legal: ¿cuáles deben ser los alcances de los decretos presidenciales en cuanto a la seguridad nacional y/o la seguridad pública? No se trata de una problemática menor. En Estados Unidos, el precedente más relevante en esta materia (y uno de los más importantes a nivel constitucional) es *Youngstown*. En dicho precedente se juzgó el cierre de una fábrica de producción de acero por negarse a seguir los requerimientos que había establecido el Poder Ejecutivo. Ahí se determinó que cuando el Poder Ejecutivo actúa al margen de los otros dos poderes federales, tomando rumbos distintos a los establecidos en la ley y a nivel de precedentes, ese decreto tiene una presunción de inconstitucionalidad. En México, ¿debería seguirse una línea jurisprudencial de este tipo?, ¿o habría que otorgarle al presidente de la República, en tiempos extraordinarios, alguna delegación más amplia para tomar decisiones?

Como se puede apreciar, hay un sinnúmero de temas que deben ser estudiados en los próximos años para poder contar con una mejor comprensión de la seguridad en

México y, sobre todo, con mejores instrumentos para hacer políticas públicas que ayuden a mejorar tanto la seguridad pública como la seguridad nacional del país.

Aquí está una posible agenda para los próximos años. Ojalá sea útil para el bien del país.

Bibliografía

Artículos académicos

- Alvarado y J. Zaverucha, (2010). *La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada*, Seguridad nacional y seguridad interior: El Colegio de México, pp. 227-268.
- Alejandro Anaya, (2017). *¿Ley de Seguridad Interna? Mejor las Fuerzas Armadas de regreso a sus cuarteles*, Seguridad interior, ¿seguridad para quién?. Disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>
- Alejandro Canales, (2012). *La teoría del principal-agente en el análisis de política científica*, Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Disponible en: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_temati-ca_04/ponencias/0568-F.pdf
- Alejandro Poire, (2011). *Los homicidios y la violencia del crimen organizado. Una revisión a la tendencia nacional*, Nexos.
- Benjamin Lessing, (2012). *The Logic of Violence in Criminal War: Cartel-State Conflict in Mexico, Colombia and Brazil*, University of California: Berkeley.

- Carlos Galindo, Paul Frissard y Daniela Osorio, (2019). *Atlas de homicidios México 2018*, México Unido Contra la Delincuencia. Disponible en: <https://www.muco.org.mx/wp-content/uploads/2019/12/MUCD-2019-Atlas-de-homicidios-2018.pdf>
- Catalina Pérez Correa y Andres Ruiz, (2018). *Marihuana: El Precio de la Prohibición*. CIDE. Disponible en https://www.politicadedrogas.org/documentos/20181009_140204_cuaderno_de_trabajo_28.pdf
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, (2018). *La propuesta del presidente Andrés Manuel López Obrador de militarizar la seguridad pública a través de la creación de la Guardia Nacional*. Disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-propuesta-amlo-militarizacion-con-la-guardia-nacional-completa.pdf>
- David B. Kopel y Paul H. Blackam, (1997). *No More Wacos: What's Wrong With Federal Law Enforcement and How to Fix It*, p.343).
- Ernesto Zedillo et al., (2019). *Drug Policy in Mexico: The Cause of a National Tragedy, A Radical but Indispensable Proposal to Fix It*. Penn Law.
- Jorge Chabat, (2002). *Mexico's War on Drugs: No Margin for Maneuver*, American Academy of Political and Social Sciences, Vol. 582, pp. 134-148.
- J. Espinal-Enríquez y Hernán Larralde, (2015). *Analysis of México's Narco War Network (2007-2011)*, Plos.

- Jorge Roa, (2016). *El impacto de los operativos militares en el incremento de la violencia de 2006 a 2010: un análisis de política pública*, CIDE.
- M. López-Menéndez, (2000). *El ejército y la seguridad pública*, Las Fuerzas Armadas en México: IEPAC.
- Matthew Carlton Hammond, (1997). The Posse Comitatus Act: A Principle in Need of Renewal, 75 Wash. U. L. Q. pp. 953-973.
- Laura Atuesta, (2015). *Un análisis de la evolución del crimen organizado en México a través de los narcomensajes*, CIDE.
- Luis González, (2017). Seguridad interior, ¿seguridad para quién?, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>
- Melissa Dell, (2014). *Trafficking Networks and the Mexican Drug War*, Harvard.
- Paul Rosenzweig, (2022). *Rethinking the Homeland Security Enterprise*, Lawfare Blog, Homeland Security.
- Pierre Gaussens y Carolina Jasso, (2020). *Militarization of public security and violation of human rights in Mexico (2000-2020)*, The Age of Human Rights Journal, Vol. 15, pp. 26-50.

- Sandra Ley y Guillermo Trejo, (2018). *High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico*, British Journal of Political Science, pp. 1-27.
- Sandra Serrano, (2019). *La SCJN y la militarización del país: una justificación con forma legal. Análisis de la acción de inconstitucionalidad 01/1996*, UNAM.
- Teniente coronel Patrick Walsh & Paul Sullivan, (2018). The Posse Comitatus Act and the Fourth Amendment's Exclusionary Rule, 8 Nat'l Sec. L. Brief 3, 17.
- Trevino-Rangel et al., (2021). *Deadly force and denial: the military's legacy in Mexico's `war on drugs`*, The International Journal of Human Rights; Silva Forné et al., (2018). *Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad*, Desacatos.
- Vidal Romero et al., (2015). *The Mexican War on Drugs: Crime and the Limits of Government Persuasion*, International Journal of Public Opinion Research, Vol. 27.

Artículos y notas periodísticas

- Amnistía Internacional, (2019). ¿Qué significa para México la aprobación de la Guardia Nacional? Disponible en:
<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/03/que-significa-para-mexico-la-aprobacion-de-la-guardia-nacional/>
- Senado de la República. *Aprueba el Senado, en lo general, dictamen para la regulación de cannabis*. Disponible en:
<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49730-aprueba-el-senado-en-lo-general-dictamen-para-la-regulacion-del-cannabis.html>
- Arturo Angel, (2018). *Guardia Nacional: puntos clave de la iniciativa de Morena que permite a militares vigilar las calles*. Disponible en:
<https://www.animalpolitico.com/2018/11/guardia-nacional-puntos-clave-iniciativa-militares-calles/>
- Arturo Ángel, (2016). Peña duplica el número de militares en las calles, aunque ninguna ley los regula, Animal Político. Disponible en:
<https://www.animalpolitico.com/2016/10/pena-nieto-militares-seguridad-publica/>
- Arturo Rodríguez, (2018). López Obrador se reúne con Cienfuegos para abordar violencia y relevo en Sedena, Proceso. Disponible en:
<https://www.proceso.com.mx/nacional/2018/8/22/lopez-obrador-se-reune-con-cienfuegos-para-abordar-violencia-relevo-en-sedena-210885.html>
- Benjamin Smith, (2018). *El año en el que México legalizó (brevemente) las drogas*, BBC History Magazine. Disponible en:
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-43670179>

- Cecilia Barria, (2009). *Michoacán: 27 funcionarios a prisión*, BBC News. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/06/090619_mexico_michoacan_np
- Constanza Lambertucci, y Beatriz Guillén, (2020). *¿Por qué no soy Guardia Nacional?*, El País. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2020-09-25/por-que-no-soy-guardia-nacional.html>
- David Pérez, (2017). *¿Por qué rechazar la LSI? Análisis de seis riesgos principales*, Nexos. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/por-que-rechazar-la-lsi-analisis-de-seis-riesgos-principales/>
- El Universo, (2006). Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2006/12/12/0001/14/B44694DD65AE4EC4A9045814E9C014CE.html/>
- Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), (2016). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf
- Ernesto López Portillo y Samuel Storr, (2021). *De la militarización al militarismo, ¿ciclo incontenible?*, Este País. Disponible en: <https://estepais.com/home-slider/de-la-militarizacion-al-militarismo-ciclo-incontenible/>
- Excelsior, (2019). El mapa que indica dónde empezó a operar la Guardia Nacional. Disponible en: <https://www.dineroenimagen.com/actualidad/el-mapa-que-indica-donde-empezo-operar-la-guardia-nacional/111745>

- Forbes Staff, (2020). *Homicidios en México alcanzarían nuevo récord en 2020 pese al confinamiento, prevé gobierno*. Forbes. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/noticias-homicidios-mexico-nuevo-record-2020-pese-confinamiento-preve-gobierno/>
- *Índice de Paz México 2018* vía Instituto para la Economía y la Paz, (2018). Disponible en: <https://imco.org.mx/indice-paz-mexico-2018-via-instituto-la-economia-la-paz/>
- INEGI, (2014). Disponible en: Disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=
- Luis Pablo Beauregard, (2016). *Cienfuegos: “La violencia no se resuelve a balazos”*, El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/08/actualidad/1481220902_482624.html
- Mantendrá Peña Nieto a Ejército en las calles, (2015). Disponible en: <https://www.noroeste.com.mx/nacional/mantendra-pena-nieto-a-ejercito-en-las-calles-MDNO465933>
- Maureen Meyer, (2020). *Un año después de la creación de la Guardia Nacional, México está lejos de dismilitarizar la seguridad pública*, WOLA. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/primer-aniversario-guardia-nacional-mexico/>
- México SOS, (2019). *Análisis de la iniciativa de ley para la creación de la Guardia Nacional*. Disponible en: <http://mexicosos.org/dossier/archivo->

[sos/archivo-sos-2019/1319-analisis-de-la-iniciativa-de-ley-para-la-creacion-de-la-guardia-nacional](https://www.sos.archivo-sos-2019/1319-analisis-de-la-iniciativa-de-ley-para-la-creacion-de-la-guardia-nacional)

- Pablo de Llano, (2016). *La esquizofrenia de EEUU con la droga es la tragedia de México*, El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/09/12/actualidad/1442024967_092298.html
- Pablo Ferri, (2018). *López Obrador reformará la Constitución para crear la Guardia Nacional*, El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/11/20/mexico/1542754783_394313.html
- Pablo Ferri, (2016). *Y los cuarteles se abrieron en Michoacán*, El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/29/mexico/1483038811_981706.html
- Programa de la Ciudad de Los Ángeles para atender las políticas posteriores a la legalización de la marihuana (2018). Disponible en: <https://cannabis.lacity.org/social-equity-program/about-program/about-program#Overview>
- Secretaría de Cultura, (2019). *En 1940 Lázaro Cárdenas legalizó las drogas en México*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cultura/es/articulos/en-1940-lazaro-cardenas-legalizo-las-drogas-en-mexico?idiom=es>
- Tania Montalvo, (2015). *Siete presidentes, pocos resultados: 40 años de expansión del crimen organizado*, Animal Político. Disponible en:

<https://narcodata.animalpolitico.com/7-presidentes-pocos-resultados-40-anos-de-expansion-del-crimen-organizado/>

- Timothy Schwier, (2017). *El sanguinario camino de la militarización en México*, Animal Político. Disponible en:
<https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/militarizacion-mexico/>
- Weymouth, (2014). *Entrevista con el presidente de México, Enrique Peña Nieto: The Washington Post*, Gobierno de México. Disponible en:
<https://www.gob.mx/epr/prensa/entrevista-con-el-presidente-de-mexico-enrique-pena-nieto-the-washington-post?tab=>
- Ximena Suárez-Enríquez y Maureen Meyer, (2018). *Nueva Ley de Seguridad Interior enfrenta fuerte rechazo en México*, WOLA. Disponible en:
<https://www.wola.org/es/analisis/cinco-argumentos-clave-rechazar-ley-de-seguridad-interior-mexico/>
- Zavala Gutiérrez, Juan Ignacio. *Marijuana regulation chart: US and abroad*. CAROLA. (Se adjunta al presente documento)
- Zavala Gutiérrez, Juan Ignacio, (2020). *TikTok, ¿amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos?*, Nexos.
<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/tiktok-amenaza-a-la-seguridad-nacional-de-estados-unidos/>
- Zavala Gutiérrez, Juan Ignacio, (2020), *Autoritarismo y privacidad en tiempos del coronavirus*, Nexos.
<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/autoritarismo-y-privacidad-en-tiempos-del-coronavirus/>

Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diario Oficial de la Federación, (2013). Disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Diario Oficial de la Federación, (2014). Disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014
- Gobierno Federal, 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.
- Posse Comitatus Act.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2017). Disponible en:
<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-021.pdf>
- *The Military Cooperation with Civilian Law Enforcement Agencies Act.*

Libros

- Edgar Iván Espinosa, (2014). *Origen y evolución del estudio, enseñanza y difusión de la Inteligencia y la Seguridad Nacional en México (1979-2013)*, Inteligencia Estratégica: retos y oportunidades para México: Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAVI).

- Guillermo Valdés, (2013). *Historia del narcotráfico en México*. México: Aguilar.
- Ioan Grillo, (2011). *El Narco: Inside México's Criminal Insurgence*. Boston: Bloomsbury Press, pp. 100-101.
- Jorge G. Castañeda, (2011). *Mañana o pasado: El misterio de los mexicanos*. México: Aguilar.
- Leonardo Curzio, (2002). *La evolución del concepto de Seguridad Nacional y Derechos Humanos en el contexto mexicano*, Las relaciones civico-militares en el nuevo orden internacional. México: Porrúa-ITAM.
- Michael Pollan (2018), *Cómo cambiar tu mente*, México: Debate.
- William O. Walker, (1989). *Drug Control in the Americas*. Estados Unidos: University of New México Press.

Videos

- Alejandro Madrazo, (2017). *Estos son los riesgos de la Ley de Seguridad Interior*, Borde Político. Disponible en:
<https://www.youtube.com/watch?v=zCjHt9kNUrk>

- AP Archive, (2006). Disponible en:
<https://www.youtube.com/watch?v=cXDVZcO863Q>
- La Octava, (2008). Disponible en:
<https://www.youtube.com/watch?v=zAwakgSTnGs>
- Milenio, (2020). *En 2010, López Obrador hablaba de regresar al Ejército a los cuarteles.* Disponible en:
<https://www.youtube.com/watch?v=eW3iihDJJGA>